

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR
FACULTAD DE ECONOMÍA

Disertación previa a la obtención del título de Economista

***Gestión económica, desarrollo y financiamiento del Bono de
Desarrollo Humano en Ecuador, periodo 2007-2013.***

Michelle Fernanda Aguirre Acuña.

michu_aguirre@hotmail.com

Director: Carlos Reinoso

ca.reinoso@careiconstructores.com

Quito, junio de 2015.

Resumen

La presente investigación se centró en la transferencia monetaria condicionada denominada Bono de Desarrollo Humano y su financiamiento. En este sentido, se abordaron aspectos cuantitativos y cualitativos de la misma, determinando el número de personas que perciben esta transferencia a nivel nacional, así como los cambios estructurales que esta ha presentado desde su aplicación, con la finalidad de relacionar estas características a la responsabilidad que significa para el Estado la subvención del bono. Adicionalmente, se analizó el Presupuesto General del Estado, como una de las herramientas fiscales más importantes del país, determinando su evolución, ingresos y gastos, dado que el Bono de Desarrollo Humano consta de autonomía financiera y tiene derecho a recibir los recursos necesarios, por parte del Estado, para su correcta ejecución. Como tercer punto, se detalló la Ley Orgánica de Redistribución de los Ingresos para el Gasto Social, aprobada desde el año 2013, dado que la misma se creó con el objetivo de contribuir al financiamiento de esta transferencia, mediante reformas, principalmente de carácter tributario, dirigidas hacia la banca privada ecuatoriana. Finalmente, se determinó el monto estimado de aporte al financiamiento del Bono de Desarrollo Humano y los posibles impactos directos o indirectos que generó la mencionada ley en el sistema bancario privado, llegando a concluir si con los recursos fiscales y el aporte privado esta transferencia monetaria puede ser sostenible en el largo plazo.

Palabras clave: Bono de Desarrollo Humano, transferencia monetaria condicionada, financiamiento, Presupuesto General del Estado, ingresos, gastos, banca privada.

Dedicatoria

El Señor es mi pastor; nada me falta. En verdes praderas me hace descansar, hacia aguas tranquilas me conduce, me da nuevas fuerzas y me lleva por caminos rectos, haciendo honor a su nombre. Aunque pase por el más oscuro de los valles, no temeré peligro alguno, porque tú, Señor, estás conmigo. (Salmos 23: 1-4)

A mis padres Julia Acuña y Fernando Aguirre, porque me enseñaron sobre las elecciones de vida para poder tener éxito y ser feliz, me enseñaron a enfrentar obstáculos e imponerme desafíos, me impulsaron a dar siempre lo mejor de mí apoyándome con amor y comprensión. Por hacerme una persona de bien y por todo lo que llevo en el corazón, GRACIAS.

A mi hermana Alexandra Aguirre, por su apoyo incondicional, el cariño y comprensión que nunca me faltó, por lo mucho o lo poco, porque decidió seguir AQUÍ a mi lado, juntas SIEMPRE.

A mis sobrinos Sofía Fonseca e Ismael Orozco, por ser la motivación de muchos logros en mi vida, por aprender junto a mí y por enseñarme, AMA MUCHO LA ÑAÑA.

A Marcel Padilla, por ayudarme a encontrar la respuesta, por su amistad incondicional de tantos años y por el amor que me das.. “ día tras día”.

A mis amigos, Nathaly V., Caro O., José A., David R., Caro N., Jacque P., Vale M. y Patricia V. porque conocerlos fue una bendición. ¡LO LOGRAMOS ECONOMISTAS!

Agradecimiento

Agradezco a Dios por concederme la dicha de alcanzar un logro más en mi vida, en Él descansan todos mis proyectos y sueños, SIEMPRE.

A mis padres, Fernando Aguirre y Julia Acuña, por ser el pilar fundamental en cada uno de mis pasos, espero este sea solo uno de los tantos proyectos de los cuales puedan sentirse orgullosos. Los ama su BEBIS.

A mis profesores, por transmitir sus conocimientos y experiencia con paciencia y tenacidad. Mi paso por la Universidad Católica del Ecuador ha sido una de las experiencias más gratificantes de mi vida tanto en el aspecto profesional como humano.

Un especial agradecimiento a mi TUTOR Economista Carlos Reinoso, al cual siempre consideré como uno de los actores más importantes en mi formación como Economista.

Gestión económica, desarrollo y financiamiento del Bono de Desarrollo Humano en Ecuador, periodo 2007-2013.

Introducción.....	9
Metodología del trabajo.....	13
Fundamentación teórica.....	16
Política Pública.....	16
El Estado Capitalista	16
La Política y las Políticas Públicas	17
Clasificación de las Políticas Públicas	18
Elaboración de las políticas públicas y actores políticos	19
Características claves de las Políticas Públicas	21
Políticas Sociales.....	21
Definición y trayectoria	21
Políticas sociales y educación	23
Políticas sociales y salud	24
Políticas sociales y empleo	25
Política Económica.....	25
Definición.....	25
Ámbitos de la Política Económica.....	26
Política monetaria	29
Política fiscal	30
Transferencias monetarias	32
Transferencias Monetarias como Política Social	32
Principales características	33
Objetivos de los programas de Transferencias Monetarias Condicionadas	33
Programas de Transferencias Monetarias en América Latina.....	34
 Capítulo I: Análisis del Programa Bono de Desarrollo Humano.....	 43
1.1 Antecedentes.....	43
1.2 Historia del Bono de Desarrollo Humano.....	44
1.3 Objetivos del Bono de Desarrollo Humano	46
Objetivo General	46
Objetivos Específicos	47
1.4 Base legal	47
1.5 Beneficiarios del Bono de Desarrollo Humano.....	50
1.5.1 Bono de Desarrollo Humano	50
1.5.2 Pensión para adultos mayores	50
1.5.3 Pensión para personas con discapacidad	50
1.6 Evolución de indicadores (2007-2013)	50
1.6.1 Beneficiarios del Bono de Desarrollo Humano, pensión para adultos mayores y pensión para personas con discapacidad.....	51

1.6.2 Distribución de beneficiarios del Bono de Desarrollo Humano, pensión para adultos mayores y pensión para personas con discapacidad por provincias	56
Capítulo II: Bono de Desarrollo Humano en el Presupuesto General del Estado	59
2.1 El Presupuesto General del Estado – PGE	59
2.1.1 Presupuesto General del Estado - Ingresos.....	61
2.1.2 Presupuesto General del Estado - Gastos	65
2.2 Bono de Desarrollo Humano en el Presupuesto General del Estado	69
2.2.1 Bono de Desarrollo Humano como gasto.....	70
2.2.2 Bono de Desarrollo Humano como consolidado sectorial	72
Capítulo III: Aportes de la banca privada al financiamiento del Bono de Desarrollo Humano	76
3.1 Ley Orgánica de Redistribución de Ingresos para el Gasto Social	76
3.2 Aporte de la banca privada al financiamiento del Bono de Desarrollo Humano en el año 2013	78
3.3 Posibles implicaciones a la banca privada	79
Conclusiones y recomendaciones.....	81
Referencias bibliográficas	85

Índice de gráficos

Gráfico No. 1 Clasificación de las Políticas Públicas	19
Gráfico No. 2 Mapa interactoral – Políticas Públicas	20
Gráfico No. 3 Clasificación de las políticas macroeconómicas	28
Gráfico No. 4 Estructura del Sector Público	31
Gráfico No. 5 Beneficiarios Bono de Desarrollo Humano, pensión adultos mayores y pensión personas con discapacidad	52
Gráfico No. 6 Participación del Bono de Desarrollo Humano, pensión adultos mayores y pensión personas con discapacidad dentro del total beneficiario	53
Gráfico No. 7 Beneficiarios del Bono de Desarrollo Humano – Transferencia monetaria condicionada	54
Gráfico No. 8 Beneficiarios del Bono de Desarrollo Humano – Pensión adultos mayores	55
Gráfico No. 9 Beneficiarios del Bono de Desarrollo Humano – Pensión personas con discapacidad	56
Gráfico No. 10 Beneficiarios del Bono de Desarrollo Humano – Pensión personas con discapacidad	58
Gráfico No. 11 Presupuesto General del Estado – Inicial, codificado y devengado	60
Gráfico No. 12 Ingresos del Presupuesto General del Estado – Inicial, codificado y devengado	62
Gráfico No. 13 Presupuesto General del Estado – Componentes de ingresos	64
Gráfico No. 14 Egresos del Presupuesto General del Estado – Inicial, codificado y devengado	66
Gráfico No. 15 Presupuesto General del Estado – Componentes de gasto	68
Gráfico No. 16 Participación del Bono de Desarrollo Humano dentro del total de Transferencias Corrientes	71
Gráfico No. 17 Bono de Desarrollo Humano – Montos anuales desembolsados	72
Gráfico No. 18 Presupuesto General del Estado – Por sectores	73
Gráfico No. 19 Presupuesto General del Estado destinado a los sectores sociales	74
Gráfico No. 20 Participación del Bono de Desarrollo Humano dentro del Sectorial de Inclusión Económica y Social	75
Gráfico No. 21 Participación de recursos destinados al financiamiento del Bono de Desarrollo Humano	79

Índice de cuadros

Cuadro No.1 Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas en América Latina - Perú	35
Cuadro No.2 Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas en América Latina – Chile	36
Cuadro No. 3 Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas en América Latina – Brasil ...	37
Cuadro No. 4 Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas en América Latina – México	39
Cuadro No. 5 Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas en América Latina – Colombia	40
Cuadro No. 6 Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas en América Latina – Ecuador	41
Cuadro No. 7 Ejecución del Presupuesto General del Estado	61
Cuadro No. 8 Clasificación de ingresos – Por procedencia de los recursos	63
Cuadro No. 9 Ingresos tributarios – Por tipo de impuesto	65
Cuadro No. 10 Clasificación de gastos – Por tipo de desembolso	67
Cuadro No. 11 Gastos corrientes – Por tipo de gasto	69
Cuadro No. 12 Ley Orgánica de Redistribución del Gasto Social – Impuestos recaudados por reformas a la banca privada	78

Introducción

En nuestro país, la protección social se ha caracterizado principalmente por proveer servicios de seguridad a la población como pensiones y salud para trabajadores formales.

Sin embargo, a partir del año 1998 y 1999, bajo una crisis macroeconómica compleja caracterizada principalmente por un inconsistente manejo fiscal y monetario, el panorama de estabilidad económica y empleo se tornó incierto y la crisis afectó a toda la población ecuatoriana, teniendo mayores repercusiones en los sectores de escasos recursos, generando un grupo de nuevos pobres que perdieron su empleo en el sector formal o sufrieron una fuerte caída de sus ingresos reales.

Es así como, tratando de mitigar los efectos de una crisis latente, el Presidente Constitucional de la República, Jamil Mahuad, adoptó una medida compensatoria ante los efectos de la crisis y la eliminación de los subsidios al gas y la electricidad. Esta postura adoptada por primera vez en el país, se enfocó principalmente en otorgar un subsidio monetario directo a la población, denominado “Bono Solidario”.

Este programa que para muchos recibía la denominación de “Bono de la pobreza”, consistía en un mecanismo de compensación monetaria no condicionada¹, desembolsada mensualmente en pagos de ciento cincuenta mil sucres² (S./ 150.000) a madres de familia pobres con al menos un hijo menor de 18 años.

Sin embargo, las críticas al Bono Solidario fueron inminentes. Durante el gobierno de Jamil Mahuad, la Iglesia tuvo una participación significativa en el proceso de implementación y distribución de dicha transferencia, ya que la selección de beneficiarios era desarrollada por la propia Iglesia, la misma receptaba las solicitudes e inscripciones de las personas auto catalogaban vulnerables, por lo cual, ciertos grupos sociales alegaron que, auto encasillarse como una persona en condición de pobreza no reflejaba razones válidas y suficientes condicionamientos para llevar a cabo las transferencias.

Es a partir del mandato del Presidente Lucio Gutiérrez que la mencionada transferencia sufrió múltiples variaciones de fondo y de forma, estableciendo el Decreto Ejecutivo No. 347-a de 25 de abril del 2003 publicado en el Registro Oficial No. 76 del 7 de mayo del 2003, en donde con el fin de reducir la vulnerabilidad de los sectores más pobres de la población ante cambios sociales y económicos, fomentar las capacidades de las personas en aspectos educativos y de salud, se estableció el cambio del Programa Bono Solidario por Programa Bono de Desarrollo Humano - BDH,

¹ Entrega de recursos monetarios o no monetarios a personas en situación de pobreza, sin ninguna condición para su desembolso; es decir, los beneficiarios no requieren cumplir de manera obligatoria conductas específicas para la recepción de esta transferencia.

² El sucre fue la moneda de circulación oficial en el país hasta inicios del año 2000. Para el año 1998 la cotización del dólar llegó a 6.765 sucres representando una apreciación del dólar de 132% entre 1995 y 1998. Pero fue para el año 1999 en donde las devaluaciones fueron aún mayores, teniendo una apreciación del dólar en 194% en un solo año, aproximadamente una cotización de 12.000 sucres.

Finalmente para el año 2000 la cotización del dólar fue de 25.000 sucres lo cual hizo insostenible la política monetaria con moneda propia y se optó por la dolarización (Banco Central del Ecuador, 2014).

que consistía en la entrega de un subsidio monetario condicionado al cumplimiento de requisitos que establezca el Programa de Protección Social del Ministerio de Bienestar Social³.

Lo que buscaba este Gobierno mediante ésta política de transferencia, era realizar una reinversión social para mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos de todas las provincias del país, dejando de lado la pobreza humana⁴ y otorgando un aporte económico para satisfacer, de manera positiva, las necesidades más prioritarias. Además, se desarrolló un índice de bienestar basándose en variables obtenidas del SELBEN – Sistema de Identificación y Selección de Beneficiarios de los programas sociales, procurando regularizar el subsidio.

Gracias a este esfuerzo se logró corregir de una manera más eficiente la transferencia del Bono, otorgando un monto de USD 15,00 mensuales a las familias beneficiarias, en especial a las madres consideradas jefas de hogar.

Más tarde, por medio del Decreto Ejecutivo No. 1824 del 1 de Septiembre del 2006, publicado en el Registro Oficial No. 351 del 7 de septiembre del 2006, se creó la denominada Pensión Asistencial, destinada a personas de la tercera edad o con discapacidad en situación de pobreza, como un subprograma del Bono de Desarrollo Humano. La Pensión asistencial consistía en una transferencia monetaria mensual de USD 30,00, dirigida a las personas de sesenta y cinco años en adelante, aquellas personas debían poseer dos características fundamentales: estar ubicados dentro del 40% más pobre de esta población o con una discapacidad igual o mayor al 40% acreditada con el carné del Consejo Nacional de Discapacidades CONADIS y que se encuentren en el quintil 1 y 2, conforme al índice de focalización de beneficios determinado por la Secretaría Técnica del Frente Social.

En el año 2007, y bajo un nuevo mandato presidencial, el Economista Rafael Correa estipula dentro del Decreto Ejecutivo No. 12 del 17 de enero del 2007, publicado en el Registro Oficial suplemento 8 el 25 de enero del 2007, un incremento en el valor del Bono de Desarrollo Humano dirigido a madres jefas de hogar que se ubiquen en el primer y segundo quintil más pobre, a la suma de USD 30,00 mensuales condicionando esta transferencia al cumplimiento de los requisitos establecidos por el Programa de Protección Social del Ministerio de Bienestar Social.⁵

Este precepto tuvo una validez de dos años, ya que el mismo fue reemplazado por el Decreto Ejecutivo No. 1838 de 20 de julio de 2009, donde, en su Art. 2 estipula: “Establecer el valor mensual de la transferencia monetaria para el Bono de Desarrollo Humano, Pensión para Adultos Mayores y Pensión para Personas con Discapacidad en USD 35, 00 mensuales.”

Finalmente, el 14 de enero del año 2013, el actual Presidente Constitucional Rafael Correa Delgado, mediante Decreto Ejecutivo No. 1395, aprobado en el Registro Oficial No. 870, estableció un

³ Actualmente la entidad ejecutora del programa denominado Bono de Desarrollo Humano es el Ministerio de Inclusión Económica y Social – MIES. (Ministerio de Inclusión Económica y Social, 2015).

⁴ Pobreza Humana: Esta medida se construye con base en tres dimensiones de la pobreza: la probabilidad de morir a una edad temprana, la privación de educación básica y la falta de acceso a recursos públicos y privados.

⁵ La condicionalidad, según el Decreto Ejecutivo No.12 del 17 de enero del 2007, consistía en que las madres enviaran a sus hijos menores de 18 años a la escuela y colegio, y a sus hijos menores de 5 años (si los tuvieran) a controles periódicos de salud.

aumento del Bono de Desarrollo Humano de US\$35,00 a US\$50,00 mensuales, destinado a familias beneficiarias, adultos mayores que se encuentren en situaciones de vulnerabilidad y no estén afiliados a un sistema de seguridad público y a personas con discapacidad igual o superior al 40%.

El incremento de US\$15 a esta transferencia, fue sustentada en parte por la Ley de Redistribución de los Ingresos para el Gasto Social, la cual se lleva a cabo desde el año 2013, y se encuentra comprendida por reformas, principalmente de carácter tributario, impuestas a la banca privada en Ecuador, con el fin de que estos recursos contribuyan al financiamiento del Bono de Desarrollo Humano desde el año 2013.

Considerando que, el Bono de Desarrollo Humano tiene una larga trayectoria en el país, es necesario realizar un análisis de cómo se ha financiado esta transferencia monetaria y la carga que esta genera dentro del Presupuesto General del Estado (PGE). Adicionalmente, se busca determinar si la contribución extraordinaria que otorgarían las medidas direccionadas a la banca privada ecuatoriana son suficientes para subvencionar la transferencia desde el año 2013, considerando su incremento a US\$50,00 por beneficiario.

Si no se analizan adecuadamente las finanzas que giran en torno a este programa, el mismo puede mostrarse vulnerable e insostenible en el futuro, limitando el número de beneficiarios por falta de recursos ó disminución del monto transferido. De igual manera, en caso de que la banca privada no sea capaz de otorgar oportunamente los recursos proyectados por el gobierno, el Estado se verá obligado, en el corto plazo, a implementar medidas alternativas para financiar el programa. De no realizar una intervención oportuna, en el peor de los casos, el Estado se vería obligado a prescindir del Bono de Desarrollo Humano como medida de desarrollo social.

En la primera parte de esta investigación, se describe, de manera teórica, qué son y cómo se encuentran comprendidas las políticas públicas, dado que, el Bono de Desarrollo Humano, es una transferencia que busca el desarrollo social y la mitigación de la pobreza en nuestro país, por lo cual se enmarca como una política pública de carácter social. Además, se explica, la clasificación de las políticas, abarcando de igual manera, conceptos de política económica y, por consiguiente, política fiscal, ligando el hecho de que, una correcta política pública es financiada por recursos estatales, los cuales se obtienen mediante una óptima política fiscal. También se expone las transferencias monetarias condicionadas, su funcionalidad e importancia, en conjunto con algunos ejemplos latinoamericanos para una mejor comprensión del Bono de Desarrollo Humano en la práctica.

En el capítulo I de la presente disertación, se realiza una breve introducción al Bono de Desarrollo Humano, su historia, marco legal, objetivos e implementación desde el año 2000 como Bono Solidario. Conforme al entendimiento de esta transferencia, se abarcaron aspectos cuantitativos de la misma, es decir la evolución de sus indicadores desde el año 2007 hasta el año 2013, número de beneficiarios, clasificación del programa y sus programas adscritos, participación de los beneficiarios cada uno de estos segmentos en el total anual y su conformación por provincia a nivel nacional.

En el capítulo II se realiza un análisis general del Presupuesto General del Estado, su finalidad y componentes. Se clasifica al Presupuesto por conceptos de ingresos y gastos y se efectúa un análisis de sus rubros y su evolución dentro del periodo de análisis. Posteriormente, se detalla la importancia

del Bono de Desarrollo Humano como un componente de gasto público, su peso con respecto a los gastos corrientes y a las transferencias que otorga el Estado. De igual manera, se analiza el Presupuesto General del Estado por consolidado sectorial, donde el Bono de Desarrollo Humano presenta una alta importancia con respecto a sectoriales sociales, y en estos, el sectorial de bienestar social.

El capítulo III comprende un análisis de la Ley de Redistribución de los Ingresos para el Gasto Social, evaluando las reformas impuestas en dicho reglamento, las cuales se encuentran direccionadas específicamente a la banca privada. Incluso se realiza un resumen comparativo de los artículos que se encuentran constituidos en dicha ley. Posterior a esto, y mediante balances del Sistema Financiero Privado, se realiza un ejercicio de cálculo relacionado a cual, efectivamente, fue el aporte de la banca privada mediante la carga impositiva descrita en la ley antes mencionada, determinando si, en efecto, las reformas fueron suficientes para que el Bono de Desarrollo Humano fuera sostenible desde el año 2013 con un aumento en su transferencia.

Finalmente, se muestran las conclusiones, en las que destaca el hecho evidente de que el Bono de Desarrollo Humano desde el año 2013 presentó una caída drástica en su número de beneficiarios, lo cual, se justifica por el aumento de la transferencia y la incapacidad del Estado para cubrir la misma, a pesar de ampararse bajo una ley que apoye con el otorgamiento de recursos a este programa, a pesar de que, se concluye, que la banca privada participó con el 25% de los recursos otorgados al Bono de Desarrollo Humano durante ese año.

Adicionalmente, se describen ciertos criterios basados en el PGE, por los cuales, de no cambiar la estructura de financiamiento del Bono de Desarrollo Humano, en un futuro estas cifras podrían desencadenar en menor número de beneficiarios por escasez de recursos, o eliminación de este subsidio.

De la mano de las conclusiones, se presentan recomendaciones las cuales, de manera general, buscan dar soluciones al financiamiento, para incrementar el número de beneficiarios de la transferencia y no discriminar ningún sector económico específico, o en su defecto, afectar drásticamente el aparato económico o las finanzas públicas.

Metodología del trabajo

Para la realización de esta disertación se tomó en cuenta información tanto cuantitativa como cualitativa, la cual gira en torno a la transferencia monetaria denominada actualmente Bono de Desarrollo Humano, basada en un método analítico, ya que por medio de este se distinguen los elementos de un fenómeno y se procede a revisar ordenadamente cada uno de ellos por separado, extrayendo las partes de un todo, con el objeto de estudiarlas y examinarlas, para determinar las relaciones entre las mismas.

La fundamentación teórica, abarca la concepción de las políticas públicas, dado que, estas tienen la misión de cubrir necesidades existentes de la población y corregir diversas fallas que se crean en la sociedad capitalista. Debido a que las políticas públicas comprenden sub políticas derivadas de la misma, las cuales se desenvuelven en campos de acción determinados como el económico, social, asistencial y de control social; se consideró importante realizar un análisis teórico de las políticas sociales, las cuales engloban a los subsidios y transferencias corrientes, con el fin de entender su dinámica y el aporte que transmiten a ciertos aspectos considerados vitales para el óptimo desarrollo social como la educación, salud y empleo. Además de las políticas públicas, los conceptos de política económica también fueron extraídos, a causa de que el Bono de Desarrollo Humano es una política social que se financia mediante recursos públicos, los cuales solo pueden ser alcanzados mediante un prudente manejo de la política económica y principalmente de la política fiscal. Finalmente, se explicaron conceptos correspondientes a las transferencias monetarias, su funcionalidad y generalidades, mismos que se complementaron con un breve análisis del panorama regional de estas transferencias, comparando el Bono de Desarrollo Humano con programas de iguales o similares características en ciertos países de América Latina como México, Colombia, Perú, Chile y Brasil.

Para el capítulo I denominado “Análisis del programa Bono de Desarrollo Humano”, se realizó un profundo análisis de esta transferencia desde sus inicios, lo cual permitió determinar cuáles han sido los principales cambios de esta política social en la historia. Adicionalmente, se evidencian los objetivos actuales del programa y la base legal que lo comprende. En cuanto al aspecto cuantitativo, y mediante información otorgada por el Ministerio de Inclusión Económica y Social – MIES, como entidad ejecutora del Bono de Desarrollo Humano, se pudo determinar la evolución de indicadores desde el año 2007 hasta el año 2013, tasas de crecimiento anual, número de beneficiarios discriminados por Bono de Desarrollo Humano y sus programas adscritos, Pensión para adultos mayores y Pensión para personas con discapacidad, y la evolución de los mismos dentro del contexto nacional y por provincias.

En el capítulo II, “Bono de Desarrollo Humano en el Presupuesto General del Estado”, se extrajo información correspondiente al Presupuesto General del Estado, data que se obtuvo mediante el Ministerio de Finanzas y el Observatorio de la Política Fiscal, con el fin de conocer cuáles han sido los montos totales de presupuesto en el país desde el año 2007 al año 2013. Adicionalmente, se buscaba conocer cuál fue la estructura de ingresos y gastos que conforma el PGE, para lo que se discriminaron las cuentas tanto de ingresos como egresos determinando los rubros con mayor trascendencia fiscal en ambos conceptos. Conformados los indicadores del presupuesto en general, se procedió a analizar las cifras de transferencias corrientes, las cuales contienen al Bono de Desarrollo Humano,

para explicar el peso que este genera en los gastos fiscales, contrarrestando esta información con los ingresos públicos, determinando como se financian los egresos permanentes entre estos el Bono de Desarrollo Humano.

En este capítulo, también se utilizaron cifras del presupuesto discriminado por sectores, dónde el sector social, que incluye educación, salud, bienestar social, vivienda y trabajo, permitió evidenciar la importancia que tiene el Bono de Desarrollo Humano en el presupuesto, no solo visto desde la perspectiva de ingresos y gastos, sino también como un consolidado sectorial. Para el análisis y obtención de datos se utilizaron los boletines denominados “¿Cómo va la inversión social?” elaborados por el Ministerio de Finanzas, además de las cifras del Presupuesto General del Estado desagregado por sectoriales.

El tercer capítulo, se enfoca principalmente en la Ley de Redistribución de los Ingresos para el Gasto Social, implementada desde el año 2013, con el fin de financiar el Bono de Desarrollo Humano, en parte, mediante reformas principalmente de carácter tributario impuestas a la banca privada. Con el fin de entender la ley y sus resoluciones, se procedió a detallar de artículo en artículo cuales son los cambios que afectan directamente a la banca, entendido esto, se realizó un ejercicio práctico, mediante los balances generales de los bancos que comprenden el sistema financiero privado aplicando las reformas tributarias a las cuentas correspondientes como: fondos disponibles en el exterior, inversiones en el exterior, ingresos por servicios financieros, ingresos gravables y utilidades. Por medio de este ejercicio se pudo determinar cuál fue, efectivamente, el aporte de la banca al financiamiento del Bono de Desarrollo Humano en el año 2013. Adicional a este análisis, se describió brevemente, cuáles serían las posibles afectaciones en la aplicación de esta ley para los intereses del sistema financiero privado en el largo plazo.

Finalmente, en los campos de conclusiones y recomendaciones, se responden a las preguntas planteadas en la presente disertación, haciendo énfasis en la sostenibilidad del Bono de Desarrollo Humano en el largo plazo. Para el apartado de recomendaciones, se plantean brevemente posibles soluciones futuras al financiamiento de esta transferencia monetaria condicionada, pero sobretodo, cuales pudieron ser las medidas adoptadas durante el año 2013 para el financiamiento de la misma, sin necesidad de recurrir a un sector económico en específico como medio de aporte de recursos para esta transferencia corriente.

La disertación abre la posibilidad de que en un futuro, las medidas, ya sean de reestructuración fiscal o sociales, que se puedan implementar para un correcto financiamiento del Bono de Desarrollo Humano sean investigadas profundamente, ya sea por la autora o por otro investigador.

Preguntas de investigación

Pregunta general

¿De qué manera ha evolucionado el Bono de Desarrollo Humano durante el periodo 2007-2013 y cuáles son los criterios económicos y fiscales considerados alrededor de esta transferencia?

Preguntas específicas

- ¿Cómo se ha desarrollado el denominado Bono de Desarrollo Humano tanto en aspectos cuantitativos como cualitativos durante el periodo 2007-2013?
- ¿En qué medida ha evolucionado el Presupuesto General del Estado y el Bono de Desarrollo Humano como uno de sus componentes de gasto público?
- ¿Cuál, efectivamente, fue el aporte tributario de la banca privada para el financiamiento del Bono de Desarrollo Humano en el año 2013 según la Ley de Redistribución del Gasto Social?

Objetivos de la investigación

Objetivo general

Describir e interpretar la evolución del Bono de Desarrollo Humano durante el periodo 2007-2013 y cuáles son los criterios económicos considerados alrededor de esta transferencia.

Objetivos específicos

- Describir el desarrollo del denominado Bono de Desarrollo Humano considerando aspectos de carácter cuantitativo como cualitativo durante el periodo 2007-2013.
- Determinar en qué medida ha evolucionado el Presupuesto General del Estado a partir del año 2007 y cuál ha sido la participación del Bono de Desarrollo Humano como uno de sus componentes de gasto público.
- Presentar un análisis del aporte tributario destinado al Bono de Desarrollo Humano proveniente de la banca privada en el año 2013, acorde a la Ley de Redistribución de Ingresos para el Gasto Social.

Fundamentación teórica

Política Pública

El Estado Capitalista

La concepción de Estado, se interpreta por muchos como una imagen onnipotente de control, la cual impone sus decisiones sobre una sociedad; una dictadura, una práctica de voluntad totalitaria, que en ocasiones no ofrece seguridad o bien refleja una actitud de paternalismo excesivo. Sin embargo, la función principal del Estado es no ser un juez situado por encima de la sociedad, éste contribuye a moldear la misma y asegurar el marco político en el cual se desenvuelve un país.

Jürgen Habermas (1990) sostiene que el Estado interviene principalmente en dos dimensiones de integración. La integración del sistema, que comprende la regulación de las acciones de las unidades que conforman el sistema social y garante de condiciones generales; y la integración social, que asegura la identidad social, con el fin de tener sujetos capaces de analizar y juzgar, siendo un actor imparcial.

No obstante, dentro de las múltiples funciones y características atribuidas al Estado; en 1999, Sonntag y Valecillos, contemplaron a éste como promotor del capitalismo; desde la incorporación histórica de América, la consolidación del sistema imperialista a finales del siglo XIX y las formaciones sociales posteriores a la Revolución Industrial. Dado este hecho, en la actualidad, la actividad estatal ya no se visualiza únicamente como una forma de organización social; debido a la incorporación paulatina de un modo de producción capitalista, también ha jugado un rol importante dentro del desarrollo económico.

Según James O'Connor (1974), dos funciones básicas se cumplen dentro del Estado capitalista: la acumulación y la legitimación; entendiéndose en este sentido, que el Estado debe encontrarse en la capacidad de salvaguardar y establecer condiciones que faciliten la acumulación de capital, y de igual manera la conformidad social. El reto, que enfrenta el Estado, se implanta en el hecho de que estas condiciones con frecuencia se tornan contradictorias.

Un Estado capitalista que utiliza abiertamente sus fuerzas coercitivas⁶ para ayudar a una clase a acumular capital a costa de las otras clases pierde su legitimidad y por lo tanto mina la base de su lealtad y apoyo. Pero un Estado que ignora la capacidad de ayudar al proceso de acumulación de capital se arriesga a agotar la fuente de su propio poder, la capacidad de producción de excedentes de la economía y los impuestos derivados de ese excedente. (O'Connor, 1974: 15)

En 1970, Miliband estimó que, un Estado capitalista, es más asequible de sostener en sociedades dotadas de un capitalismo avanzado o economías centrales, que en periferias o sociedades

⁶ Restrictivas, represivas.

marginadas de desarrollo económico y/o social, ya que en este tipo de escenarios, la legitimidad es más precaria y los recursos más limitados; no obstante, en ambos contextos, se expresan las necesidades y demandas de los actores del tejido social.

Con el fin de mantener o fabricar el orden en estas sociedades y corregir las disfuncionalidades provocadas por la dinámica capitalista, los gobiernos se ven obligados a implementar políticas públicas o estatales, transformándose en instrumentos de intervención, y así encaminarse a cubrir las necesidades y demandas de una sociedad.

La Política y las Políticas Públicas

La política y las políticas públicas son entes distintos, sin embargo, sus funciones se complementan una con la otra dentro del sistema político y las decisiones de gobierno.

La principal diferencia entre ambos conceptos, consiste en el espacio en el cual éstos se desarrollan; mientras la política está directamente relacionada con el poder general, las políticas públicas se orientan hacia la búsqueda de soluciones específicas sobre determinadas necesidades.

Según la literatura (Lahera, 2002:13), las políticas públicas se definen como la ejecución o el resultado de un programa por parte de una autoridad pública y de legitimidad gubernamental; el curso de acción así como su objetivo de aplicación son de orientación pública, desarrollada por el poder estatal y/o gubernamental, y que frecuentemente cuenta con la participación de la comunidad y el sector privado.

Dado el objetivo al cual se destina la generación de las políticas públicas, se entiende que no son un fin en sí mismas, más bien se convierten en herramientas para dar respuesta a diversas problemáticas sociales. Por medio de estas, se busca resolver un problema específico que atente contra el interés común o colectivo inquietando la calidad de vida.

En cuanto al marco normativo de las políticas públicas, se pueden considerar dos escenarios: las políticas de Estado y políticas de gobierno. La diferencia consiste en que, el Estado comprende políticas de más de un gobierno o involucran a todos los poderes estatales⁷ en el diseño y/o la ejecución de la política, sin embargo, para Eugenio Lahera Parada (2002:16) “cada nivel político-administrativo requiere diseñar, gestionar y evaluar políticas públicas, o aspectos de ellas”.

Adicionalmente, según las necesidades percibidas, las políticas públicas pueden aplicarse de manera simple y también reunirse en una agrupación de varias políticas que den solución a un tema o un conjunto de temas específicos, la unión de estas políticas se consideran programas.

⁷ El Estado ecuatoriano actualmente está conformado por cinco poderes estatales: Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, Poder Judicial, Poder Electoral y Poder de Participación Ciudadana.

En el 2000, Stiglitz determinó los programas públicos buscan ofrecer “seguridad” a la sociedad, tomando en cuenta que los infortunios pueden afectar a cualquiera; la existencia de este tipo de programas genera la sensación de bienestar general para todos los individuos, e inclusive (en cuanto a los programas destinados a niños) son considerados como una inversión para el futuro.

Clasificación de las Políticas Públicas

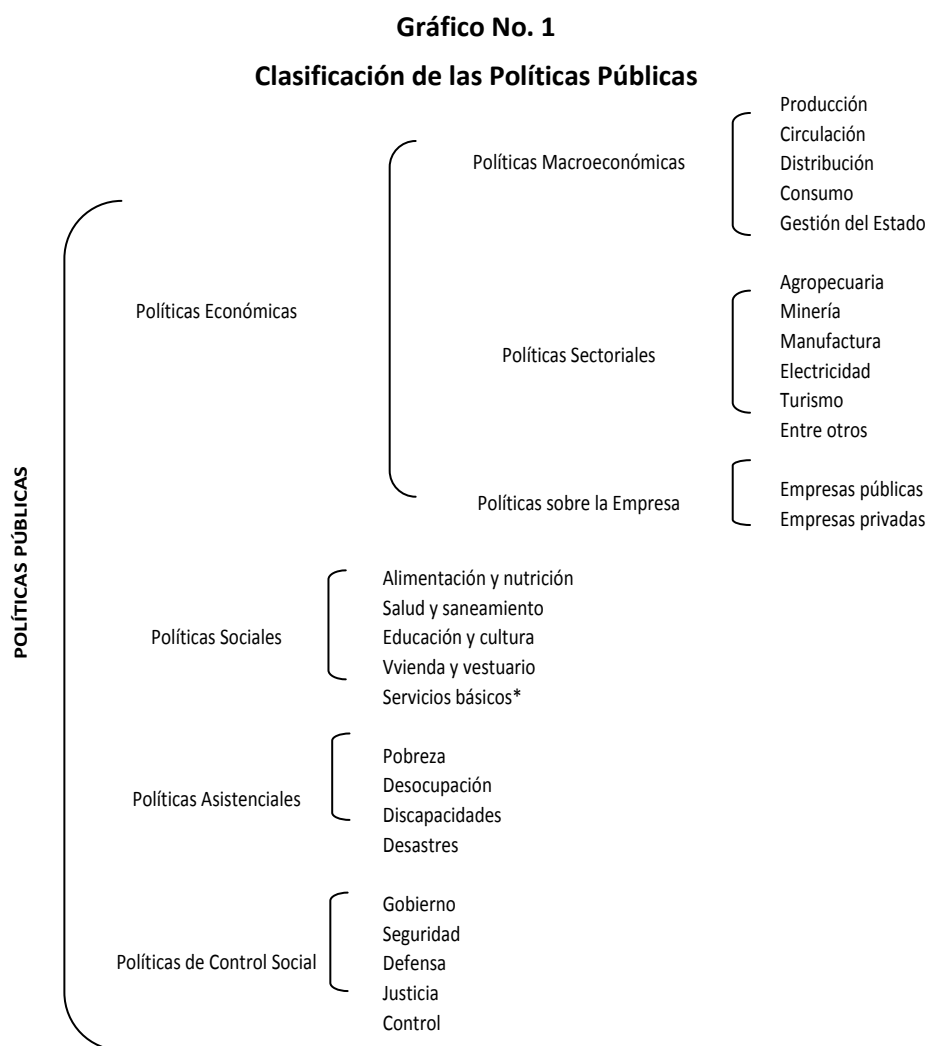
Como se mencionó anteriormente, las funciones de acumulación y legitimidad son desempeñadas por el Estado capitalista de manera simultánea, para mantener principalmente el equilibrio dentro de la sociedad, y consecuentemente lograr el desarrollo del Estado. Según la literatura (Pacheco, 2009:83) para llevar a cabo de manera exitosa y regular la acumulación de capital, se implementan políticas de tipo económico y social, mientras que, para asegurar la legitimidad del Estado, las políticas públicas llevadas a cabo son de tipo asistencial y control social (Véase el gráfico No. 1).

Las Políticas Económicas pueden ser clasificadas en tres tipos:

- Políticas Macroeconómicas: Las cuales poseen como principio de acción variables de producción, consumo, gestión estatal, circulación, etc.
- Políticas Sectoriales: Mismas que se encuentran enfocadas en diversos sectores con el fin de generar una transformación productiva y desarrollar aspectos que vayan de la mano con el desarrollo económico.
- Políticas sobre la empresa: Creadas para una óptima intervención de las empresas tanto públicas como privadas, las cuales puedan aportar al desarrollo económico del país.

Por su parte, las políticas sociales y asistenciales son implementadas para cubrir vacíos o irregularidades que aquejen a la población como salud, alimentación, seguridad, vivienda en cuanto a políticas sociales y pobreza, protección social, discapacidades como políticas asistenciales.

Cabe destacar que el Bono de Desarrollo Humano puede ser catalogado como una política de carácter asistencial, dado que su población objetivo se encuentra comprendida por personas en situación de pobreza, con discapacidad y de la tercera edad.



Fuente: Política económica - Un estudio desde la economía política (2009).

Elaboración: Lucas Pacheco Prado.

Elaboración de las políticas públicas y actores políticos

El proceso de formulación de políticas, conocido como (PFP), se basa en identificar actores políticos⁸, necesidades, características, preferencias, capacidades, demandas y observar la interacción de estos con las diferentes instituciones políticas, para posteriormente dar inicio a negociaciones o intercambios, por ejemplo votos, por promesas de obras o recursos futuros para satisfacer necesidades de la población. El origen o existencia de cuestiones sociales perjudiciales no resueltas, de igual manera pueden ser solventadas por un actor político (esto dependerá de las posibilidades o restricciones del medio institucional).

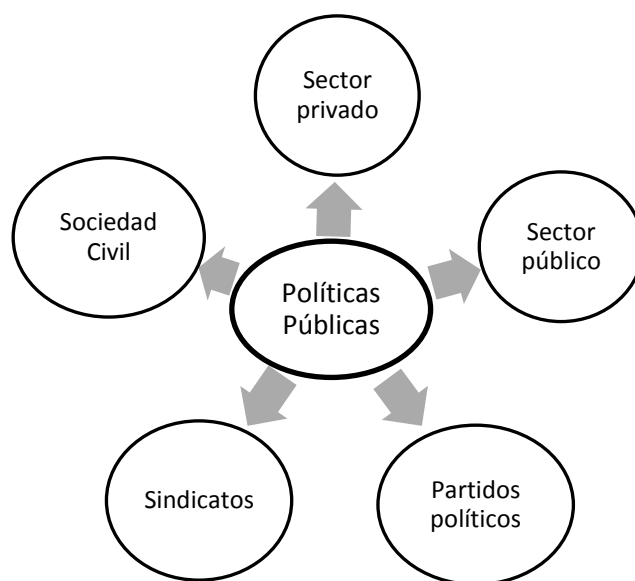
⁸ Actores individuales o grupales (jugadores en teoría de juegos) de la sociedad que ejercen en el proceso de toma de decisiones políticas.

La sociedad civil u organismos de representación sectorial (empresas, sindicatos, partidos políticos), tienen un papel fundamental dentro de este procedimiento, no solo por ser los protagonistas hacia los cuales se dirigen las políticas públicas, sino porque la manera óptima y democrática de revelar las preferencias, deseos e intereses de los mismos es mediante la elección pública (Véase el gráfico No. 2).

El Estado capitalista, como se mencionó anteriormente, integrado por sus actores estatales (presidentes, alcaldes, legisladores, burócratas) se ha convertido en el principal ejecutor de las políticas públicas, encargándose de agregar los intereses individuales, según Mungaray y Valentini (1997: 28) esto se da debido a que:

El que el público no pueda vivir literalmente votando para decidir qué hacer, ha implicado que la democracia moderna asuma la forma representativa en la que el público sólo decide quién decide, lo cual naturalmente, multiplica la complejidad y, sobretodo, la incertidumbre acerca, entre otras cosas, de los diversos contenidos del interés del público y de la funcionalidad del conjunto del Estado.

Gráfico No. 2
Mapa interactoral – Políticas Públicas



Fuente: Universidad Nacional del Cuyo (2010).

Elaboración: Michelle Aguirre A.

La relación entre los actores políticos para la formulación de políticas públicas, depende de incentivos, restricciones, el funcionamiento de las instituciones del Estado y las leyes que rigen el país, así como su constitución; ya que así se definen los límites de los actores y la interacción entre ellos. Así, el Estado y los actores relevantes determinan los factores que fortalecen, debilitan o amenazan la viabilidad o factibilidad de la política basándose esencialmente en posturas de diferente ámbito: políticas, filosóficas, económicas ideológicas, y demás.

Características claves de las Políticas Públicas

La excelencia en la implementación de Políticas Públicas consiste en ejecutar un objetivo político definido de manera democrática, mediante la intervención de los distintos actores como el sector público, sector privado, sociedad civil, etc. En el informe presentado por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL, 2004: 9), se manifiesta que si las políticas públicas no consideran a los actores políticos dentro del proceso de formulación y participación, esto excluye y sesga las preferencias de los actores, lo cual limita una mejor discusión y focalización de la política.

De igual manera, ciertos aspectos clave que constituyen la calidad de la política deben ser analizados para determinar si la misma es viable o no, según Stein y Tomassi (2006: 396) estas características se enmarcan de la siguiente manera:

- Estabilidad. La política debe ser estable en el tiempo, sin confundir el concepto de estabilidad con inflexibilidad. La estabilidad de las políticas públicas no significa que no puedan presentar cambios en el tiempo, sino más bien que estos respondan a la diversidad de condiciones económicas o políticas que se presenten.
- Adaptabilidad. Consiste en la posibilidad de ajustar las políticas cuando se presentan eventos inesperados o éstas fallan, las políticas públicas flexibles son capaces de responder a la inestabilidad o cambiar en el tiempo.
- Coherencia y coordinación. La concordancia entre una política con políticas relacionadas permite la integración de intereses, sin embargo la falta de coordinación puede ser intencional o involuntaria.
- Calidad de implementación y ejecución. Las políticas pueden encontrarse ideadas de una manera óptima, más el momento de su implementación puede ser precario o insuficiente, debido principalmente a una ineficiente intervención burocrática, limitaciones o recursos escasos.
- Orientación hacia el interés colectivo. Las políticas públicas tienen como pilar fundamental la consecución del bienestar general, por lo cual, durante todo el proceso los medios ejecutores deben procurar alejarse de distorsiones políticas, influencias económicas y desigualdades.
- Eficiencia. La capacidad de disponer o manejar óptimamente los recursos escasos es vital en el desarrollo de la política y de interés general para sus actores.

Políticas Sociales

Definición y trayectoria

Las políticas sociales, se encuentran comúnmente catalogadas como instrumentos que permiten al Estado desempeñar funciones de regularización y complementación de instituciones del mercado y estructuras sociales.

Según Ricardo Montoro (1997:34):

La expresión política social empezó a utilizarse a mediados del siglo XIX. Incluso parece que fue Robert Mohl quien empleó por primera vez la expresión sozialpolitik en 1845 para referirse a una suerte de teoría de regulación de los fines sociales que fuese diferente de la política jurídica imperante en aquellos momentos dentro de la Teoría del Estado.

Desde entonces, el significado que se ha atribuido a la política social, así como su importancia, han variado. Muchas iniciativas sociales implementadas a principios del siglo XX se rigieron a las prioridades históricas, a las causas que generaron el problema y como percibió en aquel momento el Estado las soluciones más apropiadas. La política social ha estado ligada, inclusive en la actualidad, a la figura del Estado y a su intervención directa.

Sin embargo, las políticas sociales eran consideradas como secundarias en términos de importancia, los países, en especial los industrializados, concebían al desarrollo económico como prioritario. Esto desencadenó que las políticas sociales fueran marginadas y a menudo centradas en compensar los efectos no deseados del cambio económico en vez de fomentar un mejor desarrollo social para todos.

Andrea Lampis (2011) atribuye a la Convención de las Naciones Unidas, en el año 1945 el cambio en la implementación de las políticas sociales. En ese año, dicha convención marcó énfasis en la necesidad de identificar un abanico comprensivo de derechos civiles, políticos, económicos y sociales para todas las personas. Su aceptación como un principio normativo universal marcó un precedente importante y cambió históricamente la concepción de política social.

El objetivo era lograr un estado que presente mejoras en relación a temas de derechos humanos, es así como, se procedió a la creación del denominado Welfare State o Estado de Bienestar⁹.

El principio elemental de este modelo determinaba que:

Cada gobierno tiene la obligación de garantizar ciertos estándares de vida para sus ciudadanos, literalmente desde su nacimiento hasta su muerte, además de, junto con una planificación económica basada en los principios Keynesianos de inversión pública como generadora de empleo, este gobierno debía costear el desarrollo de sectores específicos como salud, educación y vivienda. (Hall y Midgley, 2004:4)

Es decir, mediante las políticas sociales, el Estado debía intervenir en el quebrantamiento del sistema, evitando que los ciudadanos se sitúen dentro de actos de desintegración social, conflicto, violencia, etc. y encaminando sus acciones con el fin de atender una serie de necesidades básicas para la población¹⁰.

⁹ Un primer cambio de época se produce principalmente en la Europa de la segunda posguerra, en razón de la combinación entre la influencia keynesiana y los avances en temas de derechos humanos impulsados por la reflexión sobre los horrores de la Segunda Guerra Mundial.

¹⁰ Con otras palabras, cuando decimos Política Social estamos aludiendo a una mirada de preocupación colectiva pública sobre esas necesidades colectivas y básicas que tienen los ciudadanos. Y, entre aquellas necesidades básicas, en términos convencionales, figuran de manera singular las siguientes: la salud, la educación, el trabajo, una jubilación digna, el

Sin embargo, durante las décadas de los 80's, 90's e inclusive hasta aproximadamente inicios del siglo XX, las políticas sociales fueron catalogadas como una intervención del gobierno para otorgar servicios sociales (asistencialista). Esta labor mínima implementada por el Estado, transfiriendo inmediatamente bienes a pobres y destituida, fue considerada por muchos insuficiente, a más de no lograr un desarrollo social o económico equilibrada.

En el 2004, Hall y Midgley argumentaron que, la implementación de la política en ese periodo no fue eficiente en cuanto a la reducción de la pobreza; era latente la persistencia de una pobreza masiva, además del aumento de brechas de desigualdad.

Políticas sociales y educación

La educación está indisolublemente unida a las dimensiones del desarrollo humano, económico y social, ya que, una mano de obra bien formada aporta de manera importante al crecimiento económico a largo plazo. De igual manera, el acceso a la educación tiene efectos positivos sobre la fertilidad, la mortalidad infantil, la nutrición y los índices de matriculación de las generaciones posteriores.

La educación se encuentra comprendida por las siguientes fases:

- Desarrollo Infantil Temprano (DIT) para asegurar el equilibrado desarrollo psicomotriz del niño mediante una nutrición básica, salud preventiva y programas educacionales.
- Educación primaria.
- Educación secundaria.
- Educación superior.
- Educación no formal y programas para adultos.
- Educación especial para personas con discapacidades psíquicas o psicosociales.

La dimensión social de la educación va de las relaciones interpersonales hacia el desarrollo de las habilidades sociales que apoyan a los estudiantes a lo largo de sus vidas. Se sustenta en que el sistema social, apoya los ideales colectivos de sus ciudadanos en sus metas. Por un lado, el consenso de la educación en el pensamiento social y la cooperación, anima a la gente a examinar los lugares en los que una sociedad podría necesitar mejoras. Desarrollar estrategias institucionales y pedagógicas adecuadas para que así la sociedad aprenda todo lo necesario para su desarrollo sustentable.

La incorporación de las políticas sociales en la educación se imparte desde el marco institucional que puede suponer una oportunidad para romper el aislamiento en la sociedad, además de una apuesta decidida en la integración y equilibrio de los principios de calidad y equidad. La política, es entonces, una acción encaminada al cambio social, que deja de lado los intereses de clase, o

personales, al ofrecer a los ciudadanos oportunidades para compensar las desigualdades sociales, culturales, lingüísticas, etc., se convierte en la única manera de generar progreso.

Según la literatura, para Joseph Stiglitz (2000) la educación constituye uno de los pilares del crecimiento económico y social. Cuando la educación es insuficiente o inaccesible para personas de bajos recursos, genera la perpetuidad de la pobreza, limitando a un país a no elevar su presencia dentro de las naciones desarrolladas.

Los estudiantes indigentes reciben una educación primaria y secundaria insuficiente, por lo que no están preparados para estudiar en la universidad. Sin las cualificaciones necesarias, estas personas ganan un bajo salario por lo que se ven obligadas a seguir viviendo en las zonas pobres, continuando el ciclo de la pobreza. (Stiglitz 2000, 447)

Una de las políticas sociales más implementadas para fomentar la educación, son las transferencias de dinero en efectivo condicionadas a la asistencia a la escuela; éstas constituyen una práctica positiva en lo que se refiere a asegurar la presencia de las niñas y niños en clase, reducción del trabajo infantil como estrategia para enfrentar riesgos, y a proporcionar oportunidades para niños en hogares pobres y excluidos.

Políticas sociales y salud

Los gobiernos en su afán de impulsar programas de inversión social, o políticas públicas, generan las condiciones necesarias para que las personas sean protegidas y accedan a una vida saludable.

Las políticas públicas en el sector de la salud, junto con las de otros sectores, tienen un enorme potencial en lo que se refiere a garantizar la salud de las comunidades. Representan un complemento importante de las reformas de la cobertura universal y de la prestación de servicios, pero, lamentablemente, en la mayoría de las sociedades dicho potencial está en gran medida desaprovechado y es muy común que no se llegue a implicar eficazmente. Diversos desafíos como el creciente envejecimiento, el desarrollo urbano y los determinantes sociales de la salud, producen que las políticas públicas de este tipo, tengan limitantes al momento de ser direccionadas e implementadas.

Parafraseando a Stiglitz (2000, 347), el crecimiento de los costes sanitarios implica un problema en el presupuesto del Estado al igual que en la implementación de una política pública. La asistencia que el Estado brinda a sus miembros, en materia de sanidad, involucra términos de mercado, es decir oferta en relación a demanda.

Normalmente, la subida del precio de un bien no es por sí sola una razón para que intervenga el Estado. Los precios del mercado varían en respuesta a la demanda y a la oferta, lo que altera la escasez. Asimismo, el hecho de que los ciudadanos de un país gasten más en asistencia sanitaria que otros países podría deberse simplemente a sus preferencias (...) Pero en realidad, el mercado sanitario está plagado de imperfecciones, algunas de las cuales llevan a realizar excesivos gastos. (Stiglitz 2000, 349)

El cuidado de la salud es un eje estratégico del desarrollo individual y colectivo, un elemento clave para la consecución del buen vivir. La salud como productor de desarrollo implica un esfuerzo consciente de los individuos y los grupos sociales, en función del mejoramiento de las condiciones de vida, de la generación de oportunidades, adquiere un papel de cohesión social y puede constituirse en una de las fuerzas que juega un papel constructivo en el proceso de desarrollo social.

La protección de la salud depende de la capacidad de la sociedad para mejorar la interacción entre la actividad humana y el ambiente global de las naciones. De manera que promocióne la salud humana previniendo enfermedades, manteniendo el equilibrio y la integridad de los ecosistemas, y evitando comprometer el bienestar de las futuras generaciones.

Políticas sociales y empleo

Las políticas orientadas al mercado laboral se utilizan con profundidad desde la Segunda Guerra Mundial hasta la década de los setenta, coincidiendo con un significativo crecimiento de los salarios y el empleo. Aquellos países con experiencias de desarrollo exitosas han intervenido en sus mercados de trabajo; sus gobiernos fueron formalizando progresivamente la mano de obra como una manera de expandir la base tributaria nacional, construir sistemas de seguridad social, elevar los estándares de vida y expandir el mercado interno.

Las reformas han llevado, asimismo, a una mayor informalización de la mano de obra, en particular en América Latina.

Se trata de lograr el respeto a la dignidad de los empleados y trabajadores, a través de una compleja red de medidas que se refieren a la reglamentación de la educación, del empleo, a las maneras de ejercicio, al derecho y libertad de expresión de los trabajadores de la empresa.

La política social en su reciente aparición y derivado de la educación y la cultura, es consecuencia de la reglamentación del tiempo de trabajo, garantizando así de una manera agradable y provechosa en el periodo de realización de empleo sustentable.

Política Económica

Definición

Se define como política económica al medio por el cual el Estado regula y direcciona los recursos de una nación, con el fin de encaminar los intereses económicos de la sociedad, y así obtener un óptimo económico. Esta política contribuye a dar cumplimiento a las diversas metas, de carácter

económico¹¹, trazadas por un país, mediante un conjunto de directrices e instrumentos, condicionados por las fuerzas sociales y políticas.¹²

En cuanto a las fuerzas sociales, la política económica busca cumplir sus objetivos sociales de manera indirecta (sin ser el fin específico de la política), procurando el bienestar de las diversas clases sociales, mientras estas guarden una estrecha relación con la producción, ya que sus propósitos, como se mencionó anteriormente, son de carácter económico. El Estado, al representar a un país compuesto por clases sociales, y al ser el ejecutor de la política buscará el crecimiento económico, estabilidad y redistribución de la riqueza, sin embargo, estas medidas no son discriminatorias, por lo cual el resultado de la política puede beneficiar o perjudicar a todos por igual.

Los aspectos entonces, más importantes para la implementación de la política económica, son el económico como el principal objetivo y el político como condicionante.

En ese sentido, el ámbito económico posee un alcance más amplio, debido a que interviene dentro de la estructura económica vigente, manteniendo las relaciones de producción; no obstante, en el futuro, puede ingerir en esta estructura económica, basándose en las necesidades de las clases sociales, y modificar o implementar nuevas relaciones de producción.

Por otro lado, el ámbito político tiene un alcance más limitado, con respecto al ámbito económico, puesto que las relaciones políticas o de poder cambian en el tiempo, y son definidas por la sociedad y sus clases sociales. La transición política, sin embargo, no implica que la política económica se suprima, dado que la política actúa como un condicionante, mas no como un determinante.

Ámbitos de la Política Económica

Según Lucas Pacheco (1998), los ámbitos dentro de los cuales se desenvuelve la política económica son el ámbito macroeconómico y el ámbito sectorial.

El ámbito macroeconómico, se ejecuta mediante políticas macroeconómicas o instrumentales, mientras que el ámbito sectorial, se direcciona hacia ciertos sectores específicos donde se requiere su aplicación; éstas pueden desarrollarse, por ejemplo, en sectores como el agropecuario, minero, eléctrico, turístico, manufacturero, productivo, entre otros, y se ejecutan mediante políticas de

¹¹ Lucas Pacheco en su libro “Política económica: concepciones y estrategias” (Centro de publicaciones de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Ecuador 1998) sostiene que las acciones que se llevan a cabo deben alinearse a alcanzar objetivos económicos, dado que lo que define al Estado como protagonista de la política económica, es que el fin de esa acción sea de carácter económico.

¹² Según Josefa Hernández (2006) la concepción de política económica surge a partir del año 1912 con el intitulado “Riqueza y Bienestar” de Arthur Pigou, transformado posteriormente por “Estado de Bienestar” en 1920. Este economista inglés, aporta su teoría de bienestar social, argumentando que los fracasos del mercado como la incertidumbre económica, desigualdades de renta y riqueza y carencias en el suministro de bienes, podrían ser controlados por parte del Estado, con el fin de mejorar las condiciones de vida de la gente.

desarrollo. Generalmente, su implementación es de mediano a largo plazo, por lo que también se conocen como políticas estructurales.

Es importante destacar que, a pesar de que la política económica se clasifique en los ámbitos antes descritos, son aspectos que comprenden una sola realidad y se complementan, en ciertos casos, con el objetivo de cumplir finalidad primordial de ésta política, la acumulación y redistribución del capital.

Con el fin de describir a profundidad los aspectos claves para el desarrollo de ésta disertación, se analizará únicamente el ámbito macroeconómico, debido a que, las políticas macroeconómicas son aquellas que engloban las variables analizadas en el capítulo II.

Políticas macroeconómicas

Las políticas macroeconómicas son consideradas como herramientas o canales, por medio de las cuales el Estado puede intervenir en el diseño, manejo y evolución de una economía y la sociedad en el corto plazo. Sus principales elementos son:

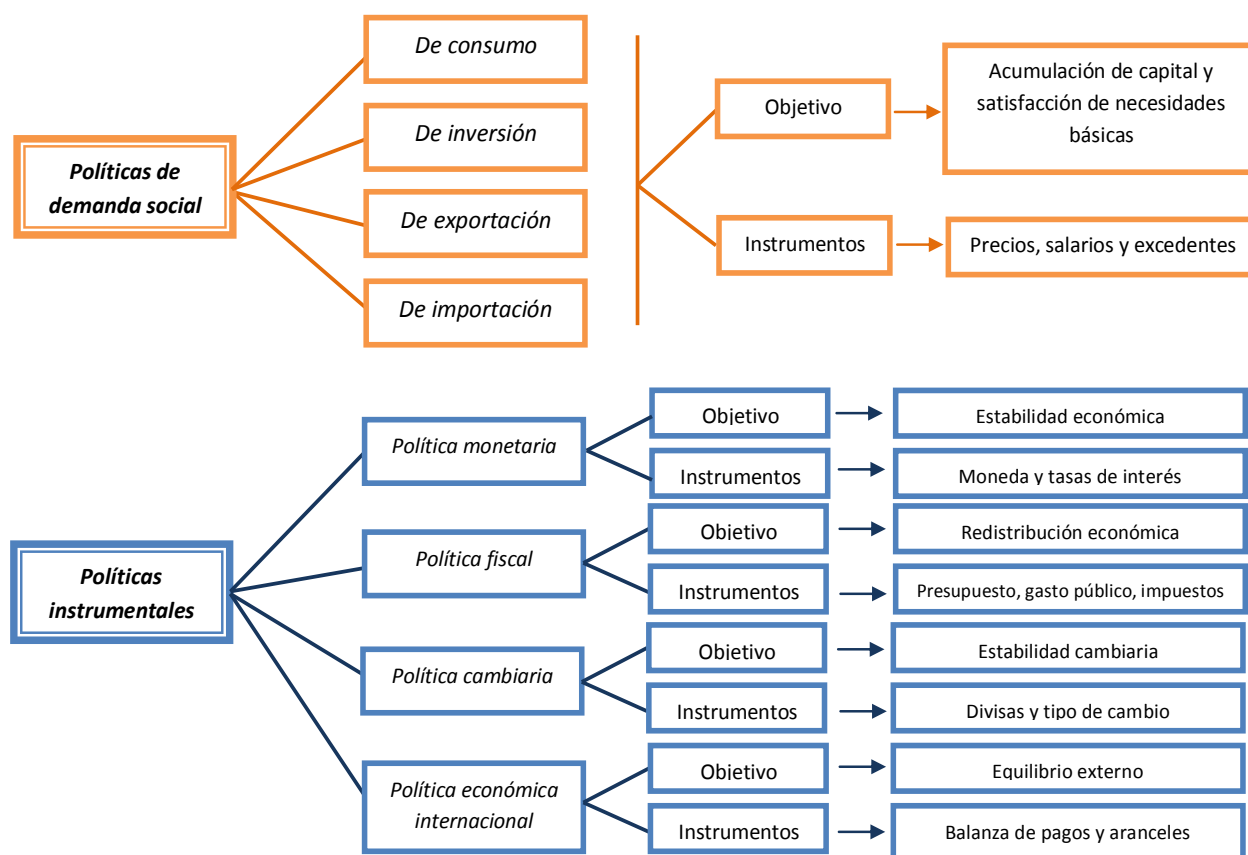
- El mercado: Como principal espacio económico, plantea las condiciones estructurales de la economía, en la cual se ejecutarán las políticas macroeconómicas.
- El Estado: Entendiéndose como Estado capitalista, el cual que cumple las funciones de acumulación y legitimación¹³, plantea las condiciones coyunturales para la ejecución de la política económica y posteriormente macroeconómicas.

Siguiendo a Lucas Pacheco (2004), las políticas macroeconómicas, al igual que las políticas económicas, poseen una categorización, éstas se clasifican en:

¹³ Véase el punto 2.1.1 de éste capítulo, donde se hace referencia al Estado capitalista.

Gráfico No. 3

Clasificación de las políticas macroeconómicas



Fuente: Política Económica - Un enfoque desde la economía política. Lucas Pacheco (2004).

Elaboración: Michelle Aguirre A.

A continuación, se detallará brevemente ambos tipos de políticas, de demanda social e instrumentales, sin embargo, se otorgará mayor énfasis a las políticas instrumentales, dado que éstas comprenden a la política fiscal, la cual es esencial para el análisis del financiamiento público.

a) Políticas de demanda social

Las políticas de demanda social se enmarcan en dos contextos diferentes. En primer lugar surge por la necesidad de acumulación o crecimiento económico como principal objetivo, siendo primordial para el mercado y el Estado, y en segundo lugar con el fin de satisfacer las necesidades vitales dentro de una sociedad, como alimentación, salud, vivienda, vestuario, educación y protección social.

Describiendo cada una de las políticas que componen la demanda social, se encuentran: la política de consumo, cuya base es la existencia de bienes y servicios con el propósito de satisfacer necesidades básicas; la política de inversión, la cual busca la utilización de los factores de producción; y las políticas de exportación e importación, que tienen por objeto cubrir la demanda externa e interna, respectivamente.

La demanda social en términos económicos es el conjunto de bienes y servicios (PIB), compuesto por la suma de las demandas de consumo (C), las demandas de inversión (I), la demanda de exportaciones

(X), menos las importaciones. Cada una de estas demandas incluye tanto a los agentes públicos como privados. (Pacheco, 2004: 114)

Por lo tanto la demanda social o demanda agregada¹⁴, se expresaría de la siguiente manera:

$$\text{PIB} = C + I + X - M$$

En cuanto a los instrumentos de las políticas de demanda, se encuentran 3 tipos: los precios, los salarios y los excedentes.

b) Políticas instrumentales

Las políticas instrumentales según Lucas Pacheco (2004), son resultado de la intervención, tanto del Estado como del mercado, con el fin de cumplir las políticas de demanda social. Como se mencionó anteriormente, éstas políticas no podrían llevarse a cabo sin considerar la intervención de ambos actores, ya que, el mercado busca la acumulación de capital y el crecimiento económico, lo cual, se traduciría en aporte y apoyo para los objetivos que el Estado busca satisfacer.

Las políticas instrumentales se clasifican en: política monetaria, fiscal, cambiaria y económica internacional (Véase gráfico No. 3), sin embargo, la presente tesis evaluará únicamente la política monetaria y fiscal, para mayor comprensión de los capítulos siguientes.

Política monetaria

Se entiende como política monetaria al instrumento, por medio del cual, se ajusta la oferta de dinero, conjugando los medios de pago y la emisión monetaria, con el fin de lograr estabilizar variables trascendentales en la economía como la oferta monetaria, reservas bancarias, tasas de interés, inflación, producción, tipo de cambio, entre otras. Ésta política es regida por las autoridades monetarias de cada país, por lo general el Banco Central; sin embargo, dados los elementos a regular, el sistema bancario, junto a condiciones institucionales técnicas y estructurales, forma parte los instrumentos que conforman la política monetaria.

Los instrumentos por medio de los cuales se lleva a cabo ésta política son:

- El dinero y la moneda: El dinero es considerado como medio de pago en la economía para acceder a bienes y servicios. La moneda, por su parte, es la representación física del dinero que el mercado.
- La oferta de dinero: El total de dinero que posee una economía, controlada en base a emisiones.

¹⁴ La demanda agregada se define como la cantidad total de bienes y servicios que demandan los residentes de un país para un nivel determinado de precios. (Larraín y Sachs, 2002:169).

En una economía abierta la demanda agregada es la cantidad total de bienes internos demandados por compradores nacionales y extranjeros. (Larraín y Sachs, 2002:171).

- El Banco Central y la banca comercial: El Banco Central posee una participación relevante, ya que, es considerada la autoridad monetaria de un país¹⁵, mientras que la banca comercial, conformada por bancos privados, bancos del Estado y bancos mixtos, interviene bajo los requerimientos del Banco Central, en el manejo del dinero circulante.
- La demanda de dinero: Los consumidores, industrias y el gobierno son considerados como demandantes de dinero.
- La liquidez monetaria: Dinero efectivo existente en una economía, comprendida por el medio circulante¹⁶ más el cuasidinero¹⁷.

Política fiscal

Según el Centro de Estudios Fiscales del Servicio de Rentas Internas (CEF), la política fiscal constituye uno de los más trascendentales instrumentos para llevar a cabo la política económica en el país, ya que, permite una óptima redistribución de la riqueza mediante el manejo de los ingresos y gastos públicos; además, de ser vital en la implementación de los diversos proyectos de política pública, como proveer bienes y servicios a los ciudadanos, generar incentivos, protección social, entre otros.

Se puede definir entonces como política fiscal, al campo económico enfocado a la obtención de recursos (tributarios o no tributarios) con el fin de conseguir financiar los gastos públicos, es decir, constituye el soporte económico del Estado.

Conforme a Lucas Pacheco (2004), al considerar a la política fiscal como el cimiento por medio del cual se maneja la economía estatal, es necesario conocer cómo se conforma el sector público en nuestro país, para, posteriormente identificar los sectores y clasificaciones que intervienen como instrumentos dentro de esta política.

De acuerdo a Lucas Pacheco (2004), el Sector Público en el Ecuador puede ser clasificado como No Financiero y Financiero. El Sector Público No Financiero, comprende al Gobierno Central, Entidades Descentralizadas y Autónomas, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social – IESS y empresas de carácter público; entidades que por su composición y estructura son denominadas de carácter no financiero ya que no realizan actividades de esta índole ni son consideradas de autogestión¹⁸, mientras que por otro lado las Entidades Financieras Públicas como el Banco Central, Banco de

¹⁵ A partir del año 2000, en el cual el dólar pasó a ser la moneda oficial utilizada en el Ecuador, se elimina una de las funciones del Banco Central del Ecuador, la emisión monetaria, dejando a ésta autoridad monetaria las siguientes competencias: posibilita que las personas dispongan de billetes y monedas en la cantidad, calidad y en las denominaciones necesarias, facilita los pagos y cobros que todas las personas realizan en efectivo, o a través del sistema financiero privado, evalúa, monitorea y controla permanentemente la cantidad de dinero de la economía, para lo que utiliza como herramienta el encaje bancario, revisa la integridad, transparencia y seguridad de los recursos del Estado que se manejan a través de las operaciones bancarias y ofrece a las personas, empresas y autoridades públicas información para la toma de decisiones financieras y económicas (Banco Central del Ecuador, 2015).

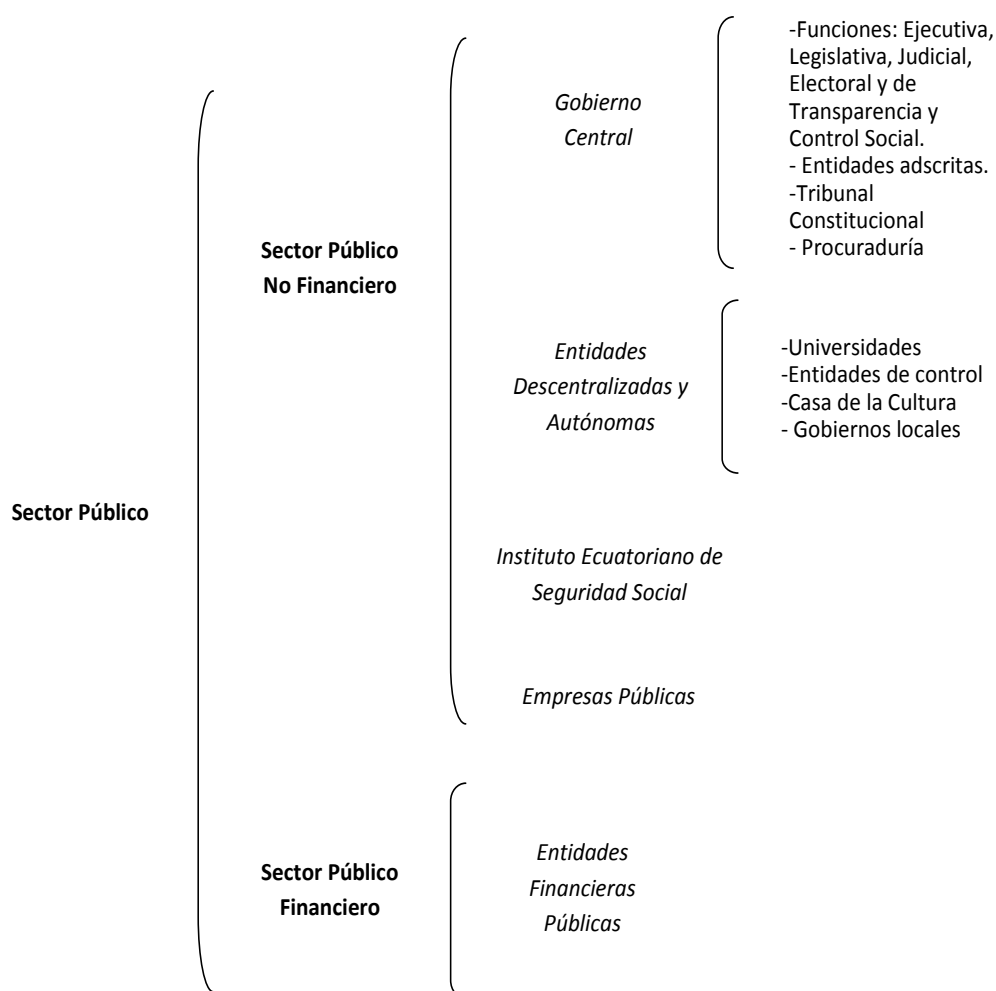
¹⁶ Billetes en circulación + depósitos monetarios. Pacheco (2004:135).

¹⁷ Saldos de depósitos de ahorro + saldos de depósitos a plazos. Pacheco (2004:135).

¹⁸ Administración autónoma en el manejo de recursos.

Fomento, Banco del Estado, Corporación Financiera Nacional, Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (BIESS), entre otros, se encasillan en el Sector Público Financiero.

Gráfico No. 4
Estructura del Sector Público



Fuente: Política Económica: Un enfoque desde la economía política. Lucas Pacheco (2004).

Elaboración: Michelle Aguirre A.

Según el Ministerio de Finanzas (2010), mediante la aprobación de la Constitución del Ecuador del año 2008, el conocido hasta esa fecha como Presupuesto del Gobierno Central (PGC) fue reestructurado, implementando así al Presupuesto General del Estado (PGE) como única figura del Presupuesto Gubernamental, y medio por el cual se puede ejecutar la política fiscal dentro del país, con el fin de mantener el correcto financiamiento hacia las actividades del sector público.

El Presupuesto General del Estado (PGE), puede ser clasificado por:

- Clasificación económica: Por tipo de ingresos y gastos.
- Clasificación institucional: De acuerdo al organismo que ejecuta el presupuesto.

- Clasificación sectorial: Mediante el consolidado sectorial (participación por sectores hacia los cuales se destina el presupuesto).

Generalmente, la ejecución del Presupuesto General del Estado se analiza por sus tipos de ingresos y gastos (clasificación económica), los cuales deben ser manejados de una manera técnica, con el fin de direccionar las retribuciones del Estado en torno a las prioridades sociales y determinar de forma óptima los sujetos económicos que financiarán estas acciones.

Sin embargo, la disyuntiva existente con respecto a las necesidades de financiamiento dentro del aparato estatal, radica en que puede resultar, técnicamente, una imposición más que una opción o alternativa.

La capacidad del Estado para obligar a los ciudadanos a contribuir a financiar los bienes públicos también puede permitirle obligarlos a apoyar a un grupo social de intereses especiales, puede obligar a un grupo a renunciar a sus recursos en favor de otro. (Stiglitz 2000, 475)

Visto desde esta perspectiva, una parte de la población dependerá de las políticas públicas para ser atendidos por el Estado, mientras que el Estado, para cuidar de sus mandantes debe recurrir, en parte, a aquella parte de la población que genera renta, con la cual pueda continuar con las prioridades sociales que el gobierno de turno instaure durante su periodo.

En el Capítulo II de la presente tesis, se llevará a cabo un análisis del Presupuesto General del Estado y de sus componentes tanto de ingresos y gastos con el fin de determinar la importancia de los mismos para el correcto financiamiento y sostenibilidad del Bono de Desarrollo Humano.

Transferencias monetarias

Transferencias Monetarias como Política Social

De acuerdo a Cecchini y Madariaga (2011), se define como una transferencia monetaria condicionada (TMC) a una serie de políticas o programas implantados dentro de una sociedad, con el fin de enfrentar situaciones de pobreza que puedan alterar o disminuir las condiciones óptimas de vida.

Las personas pobres poseen menos instrumentos, tanto físicos como humanos, para enfrentar riesgos y situaciones de crisis.

A más de dos décadas del estallido de la crisis de la deuda en los países en desarrollo y de la puesta en marcha de las políticas económicas neoliberales, ni en México ni en América Latina se ha logrado recuperar, y mucho menos sostener, el ritmo de crecimiento que se suele asociar con las disminuciones significativas de la pobreza. (Boltvinik y Damián, 2004:11)

Los programas de transferencias, son considerados como una respuesta al supuesto fracaso de las intervenciones tradicionales, dentro de las cuales se buscaba aplacar los efectos de pobreza mediante la acumulación de capital humano desde la oferta de servicios¹⁹. En la actualidad, la condicionalidad impuesta a la transferencia tiene un concepto diferente dentro de la otorgación de la ayuda, ya que está conformada por varios componentes como: salud, educación, asistencia económica, etc. Y se encuentra focalizada, con el fin de evitar la subutilización de los servicios, altos costos, mala calidad o el desconocimiento de su importancia para la población beneficiaria.

Principales características

La protección social consiste en la acción colectiva de proteger de los riesgos o, dicho de otra manera, resulta de la imperiosa necesidad de neutralizar o reducir el impacto de determinados riesgos sobre el individuo y la sociedad.

Por lo tanto, es posible afirmar que la formación de sistemas de protección resulta de la acción pública que visa a resguardar a la sociedad de los efectos de los riesgos: enfermedad, vejez, invalidez, desempleo, etc.

La estructura básica de las transferencias monetarias radica en la entrega de recursos monetarios a familias de suma pobreza, la condición de que sea erradicada estimulando de esta manera el desarrollo de las capacidades y el recurso humano.

Se caracterizan por lo siguiente:

- Dirigido a hogares específicos; que utilicen el dinero en efectivo como incentivo para modificar el comportamiento individual,
- Condicionando el recibo de las transferencias al cumplimiento de ciertas acciones de parte de beneficiarios,
- Canalizando las transferencias hacia las mujeres,
- Evaluados que se encuentren en situaciones de riesgo (enfermedad, incapacidades),
- Las transferencias pueden hacerse a través de depósitos en cuentas bancarias, mediante la entrega directa en eventos públicos o el retiro de efectivo en filiales de bancos, institutos de previsión social u otras agencias gubernamentales y banco móvil.(Margarita, 2014)

Objetivos de los programas de Transferencias Monetarias Condicionadas

Las Transferencias Monetarias Condicionadas o TMC, están diseñadas para cumplir con objetivos de corto y largo plazo.

¹⁹Implementación de escuelas y establecimientos de salud o disponibilidad de servicios públicos básicos.

En el corto plazo, las personas beneficiarias tienen la oportunidad de cubrir brevemente el costo de una canasta básica de alimentos, mientras que, posteriormente, con capacidades fortalecidas²⁰, tendrán más oportunidades para generar ingresos de manera autónoma y salir de la pobreza extrema de forma duradera. Se entiende que, gracias a estas transferencias, las personas amplían sus capacidades y oportunidades de ejercer sus derechos ciudadanos, civiles, políticos, sociales y económicos. Sin embargo, el impacto de los programas de TMC también depende de otras políticas y programas públicos que lo complementen. (Revista de desarrollo humano mundial, 2014)

Programas de Transferencias Monetarias en América Latina

Los programas de TMC son parte de las políticas de protección social y están diseñados para una atención multidimensional a las familias más pobres y vulnerables de la sociedad.

El Estado transfiere a las familias más pobres (la mayoría de las veces, a las mujeres), periódicamente y por un plazo determinado (por ejemplo, tres años), un monto en efectivo para complementar los ingresos familiares, promoviendo la cedulaación de las familias y la participación comunitaria, sobre todo de las madres.

Estos programas constituyen herramientas de política impulsadas en Latinoamérica desde la década de 1990, fundamentalmente en Brasil y México. Posteriormente, incluyeron a otros países de la región, como Chile, Nicaragua, Honduras, y más recientemente Argentina, Uruguay y Paraguay. Según la CEPAL, solamente en Brasil y México, en conjunto, 16,1 millones de familias en situación de pobreza, sobre todo extrema pobreza, son asistidas por estos programas.

La emergencia de las TMC en la región latinoamericana, nos invita a considerar factores relevantes sobre los procesos técnicos implicados en su formulación.

Contemplando la proximidad de las premisas importadas por los organismos internacionales en las TMC, deberíamos forjar un punto de vista a partir del cual explorar y comprender las conexiones existentes entre las estructuras de poder supranacionales y los sistemas locales de gobierno.

Estas indagaciones, aportarían elementos claves para el análisis de los programas en ejecución, a la vez que resultaría el puntapié inicial de reflexión respecto de la incidencia de las políticas en distintos contextos sociales y culturales.

Dicho esto, a continuación se presenta un análisis de cada uno de los programas que comprenden Transferencias Monetarias Condicionadas en América Latina. En ese sentido, cada país ha implementado las condicionalidades de acuerdo a las vulnerabilidades que estimen aquejan a su población, o de acuerdo a ámbitos de acción que como Estado busquen fortalecer.

²⁰ El capital humano es el recurso de valor más significativo en la sociedad, porque está integrada por varios factores que intervienen en la producción y productividad de las personas y sus ingresos, según su ayuda a la sociedad mediante la fuerza física, la inteligencia, la habilidad, la tenacidad, entre otros, para de esta manera ayudar a su familia y aportar con la sociedad y crecimiento en el país.

El Programa Juntos, implementado en Perú, según el Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres (2015), a enero del 2013 alcanzó una cobertura de 160 mil familias asistidas por esta transferencia, las cuales representaban el 68% de todos los hogares en pobreza extrema ubicados en Perú; lo que permite concluir que el programa generó mejores condiciones de vida para más de la mitad de familias consideradas en el ámbito de pobreza extrema y contribuyó a factores claves para el desarrollo humano como educación, salud, entre otros.

Cuadro No.1

Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas en América Latina - Perú

Nombre del programa	<i>JUNTOS - Programa Nacional de apoyo directo a los más pobres</i>
País	Perú
Fecha de creación	2005
Institución ejecutora	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social – MIDIS
Fuentes de financiamiento	-Gobierno de Perú (Recursos públicos) -BID
Finalidad del programa	Contribuir a la reducción de la pobreza evitando que los hijos del hogar repliquen la situación de sus padres, generando así capital humano, en un marco de corresponsabilidad hogar y Estado. El programa consiste en la entrega de incentivos para el acceso y uso de servicios de salud, nutrición y educación; bajo un enfoque de restitución de derechos básicos, con la participación organizada y la vigilancia de los respectivos dirigentes sociales. Los incentivos están condicionados al cumplimiento de compromisos adquiridos.
Ámbitos de acción	-Restitución de los derechos fundamentales -Promoción del desarrollo productivo -Establecimiento de una red de protección social
Población beneficiaria	Madres representantes de hogares en situación de pobreza y extrema pobreza, con la condicionalidad de llevar a sus hijos menores de edad a establecimientos de salud y centros educativos.
Montos de transferencia (En dólares)	US\$ 77,50

Fuente: Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social – MIDIS.

Elaboración: Michelle Aguirre A.

Como un segundo país que implementa algún tipo de Transferencia Monetaria Condicionada se consideró a Chile. Mediante el denominado Ingreso Ético Familiar, en 2013, según cifras oficiales del

Ministerio de Secretaría General de Gobierno de Chile, 33.200 familias chilenas fueron beneficiadas no solo de ayuda económica, sino que también de apoyo de tipo social y laboral.

Cuadro No.2

Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas en América Latina – Chile

Nombre del programa	<i>Ingreso Ético Familiar (2012)</i> <i>Chile Solidario (2002)</i>
País	Chile
Fecha de creación	2002
Institución ejecutora	Ministerio de Desarrollo Social
Fuentes de financiamiento	-Gobierno de Chile (Recursos públicos)
Finalidad del programa	Esta política social, es un beneficio que otorga el Estado como apoyo directo a las personas y familias de menores ingresos, para favorecer a la población vulnerable con el objetivo de superar la pobreza extrema.
Ámbitos de acción	Funciona a través de varios programas que trabajan de manera personalizada en el ámbito social y laboral, promoviendo el desarrollo de la familia, su autonomía, salud, educación y, potenciando además sus capacidades, facilitando así una óptima incorporación al mercado laboral.
Población beneficiaria	<ul style="list-style-type: none"> -Familias en extrema pobreza -Personas de 65 años de edad o más y estar en situación de pobreza o vulnerabilidad. - Persona en situación de calle. - Menor de edad cuyo representante se encuentre privado de libertad. En ese caso, sus cuidadores también pueden ser beneficiarios del Ingreso Ético Familiar.
Montos de transferencia (En dólares)	<p>El valor transferido dependerá del programa en el cual se enmarque la persona beneficiaria, estos pueden ser: Bono base familiar, Bono de protección, Bono de control del niño sano, Bono de asistencia escolar y bono al trabajo de la mujer.</p> <p>Sin embargo, el monto máximo establecido por familia es US\$168</p>

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social – Chile.

Elaboración: Michelle Aguirre A.

Para Brasil, país que unificó cuatro diferentes programas de transferencias en uno solo denominado “Bolsa Familia” ha generado signos fehacientes de desarrollo social. Según el Gobierno brasileño, en 2014 las personas de renta baja se redujeron en el país; del 1,3 millones de familias beneficiarias, aproximadamente 436 mil registraron un aumento en su renta, lo cual se tradujo en un valor menor otorgado por concepto de Bolsa Familia y la apertura a nuevos beneficiarios en todo el país.

Cuadro No. 3
Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas en América Latina - Brasil

Nombre del programa	<p align="center"><i>Bolsa Familia</i> <i>Unificación de 4 programas de transferencias:</i> <i>-Bolsa Escola</i> <i>-Bolsa Alimentação</i> <i>-CartãoAlimentação</i> <i>-Auxílio-Gás</i> <i>y el Programa de Erradicación del Trabajo Infantil (PETI)</i></p>
País	Brasil
Fecha de creación	2003
Institución ejecutora	<p align="center">-Ministerio de Desarrollo Social y Lucha Contra el Hambre - MDS - Secretaría Nacional de Ingresos de la Ciudadanía (SENARC) -Consejo Gestor del Programa Bolsa Familia (CGPBF)</p>
Fuentes de financiamiento	<p align="center">-Gobierno de Brasil - Banco Mundial</p>
Finalidad del programa	<p>Bolsa Familia tiene como objetivo beneficiar a familias en situación de pobreza y extrema pobreza mediante una transferencia directa de renta. Su foco de atención son millones de brasileños que poseen una renta familiar per cápita inferior a 77 reales mensuales, garantizando así ingresos, inclusión productiva y acceso a los servicios públicos.</p>
Ámbitos de acción	<p align="center">-Garantizar el ingreso mediante "Bolsa Familia" -Promover la inclusión económica por medio de programas de promoción del ingreso y la generación de empleo</p> <p>-Acceso a derechos sociales en las áreas de educación, salud y asistencia social</p> <p>-Programas complementarios que objetivan el desarrollo de las familias de modo que los beneficiarios consigan superar la situación de vulnerabilidad.</p>

<p>Población beneficiaria</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Bono básico - familias en situación de extrema pobreza. -Bono variable - para los hijos menores de 15 años de familias en situación de pobreza -Bono variable adolescente - para los hijos de 16 a 17 años de familias en situación de pobreza -Bono variable para embarazadas - para mujeres de 14 a 44 años en situación de extrema pobreza -Bono variable para niños lactantes - de 0 a 6 meses de edad de familias en situación de extrema pobreza. -Bono para la superación de la extrema pobreza - familias que tienen ingresos per cápita inferiores a 70 reales después de recibir los otros beneficios del programa.
<p>Montos de transferencia (En dólares)</p>	<p>El valor transferido dependerá del programa en el cual se enmarque la persona beneficiaria.</p> <p>Sin embargo, el monto máximo establecido por familia es US\$284,4.</p>

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social y lucha contra el Hambre – Brasil.

Elaboración: Michelle Aguirre A.

El programa “Prospera” en México, es uno de los programas de transferencias en efectivo más relevantes dentro de América Latina, ya que abarca un amplio grupo objetivo de beneficiarios con diferentes necesidades a ser cubiertas, además no solo otorga ayuda a grupos de pobreza, sino que también promueve la inserción laboral, productiva y educativa.

Según el Banco Mundial (2014), el programa beneficia a un aproximado de 6 millones de familias en México, dentro de las cuales el mayor impacto se ha dado por la contribución a la educación superior y a proyectos de micro emprendimiento.

Cuadro No. 4

Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas en América Latina – México

Nombre del programa	<i>Programa Prospera (2014)</i> <i>Programa Oportunidades (2002)</i> <i>Progresá (1997)</i>
País	México
Fecha de creación	1997
Institución ejecutora	-Secretaría de Desarrollo Social - SEDESOL -Secretaría de Educación Pública - SEP - Secretaría de Salud - SSA -Secretaría de Hacienda y Crédito Público - SHCP -Instituto Mexicano de Seguridad Social – IMSS
Fuentes de financiamiento	-Gobierno de México -BID -Banco Mundial
Finalidad del programa	El Programa Prospera, tiene como objeto la oferta de programas y acciones de política social, fomento productivo, generación de ingresos, bienestar económico, inclusión financiera y laboral, educación, alimentación y salud, hacia la población que se encuentre en situación de pobreza extrema, bajo esquemas de corresponsabilidad.
Ámbitos de acción	-Educación - becas para estudios universitarios o técnicos superiores -Salud - servicios médicos e intervenciones -Nutrición - mujeres embarazadas o en lactancia y niños de 6 meses a 5 años reciben suplementos alimenticios -Inclusión financiera - acceso a diferentes servicios financieros a las mujeres beneficiarias -Inserción laboral - prioridad para los jóvenes en la inserción laboral
Población beneficiaria	La población beneficiaria comprende a los hogares con un ingreso per cápita estimado menor a la línea de bienestar mínimo, cuyas condiciones socioeconómicas y de ingreso impiden desarrollar las capacidades de sus integrantes en materia de alimentación, salud y educación.
Montos de transferencia	El valor transferido dependerá del programa en el cual se enmarque la persona beneficiaria. Sin embargo, el monto máximo por perfil de la persona es: Alimentario 335 pesos Alimentario complementario 140 pesos Infantil 120 pesos Adultos mayores 370 pesos

Fuente: Secretaría de Desarrollo Social – SEDESOL.

Elaboración: Michelle Aguirre A.

Por su parte, Colombia con su programa “Más familias en acción”, al cierre de 2014 logró que aproximadamente 3.2 millones de niños sean beneficiados en aspectos correspondientes a salud y 1.6 millones puedan estudiar, traducándose en un apoyo permanente a más 2.6 millones de hogares según el Departamento para la Prosperidad Social – DPS de Colombia. Adicionalmente, se lograron acuerdos institucionales para hacer entrega de la información con la que cuenta el programa, en especial al Ministerio de Educación Nacional, con el fin de realizar la búsqueda activa de niños que no están en el sistema escolar.

Cuadro No. 5

Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas en América Latina – Colombia

Nombre del programa	<i>Más familias en acción (2001)</i>
País	Colombia
Fecha de creación	2001
Institución ejecutora	Departamento Administrativo para la Prosperidad Social
Fuentes de financiamiento	-Gobierno de Colombia -BID -Banco Mundial
Finalidad del programa	Programa de transferencias monetarias condicionadas que busca contribuir a la reducción de la pobreza y la desigualdad de ingresos, a la formación de capital humano y al mejoramiento de las condiciones de vida de las familias pobres y vulnerables mediante un complemento al ingreso. Además se obtienen beneficios no esperados gracias a los espacios de participación comunitarios y el papel activo que desempeña la mujer en el programa como receptora de las transferencias
Ámbitos de acción	- Reducción de la pobreza y la desigualdad del ingreso. -Incentivar la asistencia y permanencia escolar de los menores de 18 años. -Impulsar la atención de salud, particular la asistencia a controles de crecimiento y desarrollo de los niños menores de siete años. -Incentivar las prácticas de cuidado de niños, mujeres, adolescentes, en aspectos como la salud, lactancia materna, desarrollo Infantil y nutrición. - Cualificación de la oferta en salud y educación.
Población beneficiaria	El programa focaliza a las familias con hijos menores de 18 años pobres y vulnerables, en condición de desplazamiento o sean población indígena.

Montos de transferencia (En dólares)	<p>El valor transferido dependerá del incentivo que reciba la familia beneficiaria además de la transferencia otorgada por enmarcarse en el umbral de extrema pobreza. Los incentivos pueden ser de salud y/o educación.</p> <p>Sin embargo, el monto máximo mensual por familia es US\$94,2</p>
---	--

Fuente: Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

Elaboración: Michelle Aguirre A.

Finalmente, el Bono de Desarrollo Humano, programa de transferencias ejecutado en Ecuador, es considerado como uno de los programas de ayuda social de mayor trascendencia en el país, el mismo será analizado en el primer capítulo de esta disertación, con el fin de determinar la magnitud de alcance de la misma y su trayectoria desde su creación en el año 1998 como Bono Solidario.

Cuadro No. 6

Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas en América Latina – Ecuador

Nombre del programa	Bono de Desarrollo Humano - BDH (2003) Bono Solidario (1998)
País	Ecuador
Fecha de creación	1998
Institución ejecutora	-Ministerio de Inclusión Económica y social - MIES (mediante el Programa de Protección Social PPS)
Fuentes de financiamiento	- Gobierno de Ecuador
Finalidad del programa	El Bono de Desarrollo Humano, tiene como objetivo ampliar el capital humano y evitar la persistencia de la pobreza mediante la entrega de compensaciones monetarias directas a las familias que se encuentran bajo la línea de pobreza establecida por el MIES, incorporando corresponsabilidades específicas orientada a la inversión en salud y educación.
Ámbitos de acción	<ul style="list-style-type: none"> -Garantizar a las familias en situación de pobreza y extrema pobreza un nivel mensual mínimo de consumo. -Generar responsabilidades específicas alineadas a la inversión en salud y educación para los hijos de estos núcleos familiares. -Brindar protección a personas con discapacidad y adultos mayores.
Población beneficiaria	<ul style="list-style-type: none"> -Jefas de hogar en situación de pobreza y extrema pobreza. -Adultos mayores que no reciben ninguna pensión -Personas con discapacidad mayor al 70% que posean el carnet del Consejo Nacional de Igual de Discapacidades - CONADIS.

Montos de transferencia (En dólares)	-Bono de Desarrollo Humano -Pensión para personas discapacitadas -Pensión para adultos mayores US\$50 (Monto máximo por familia US\$150)
---	--

Fuente: Ministerio de Inclusión Económica y Social.

Elaboración: Michelle Aguirre A.

Capítulo I

Análisis del Programa Bono de Desarrollo Humano

1.1 Antecedentes

El Ecuador, al igual que otros países, ha presentado en el pasado, problemas sociales, enmarcados principalmente en una deficiente distribución de riqueza y altos índices de pobreza, que si bien han reducido en los últimos años, no han podido ser erradicados del todo en la actualidad. Este hecho, en conjunto con otros factores económicos y sociales, motiva a los gobiernos a implementar políticas de orden social con el fin de disminuir la desigualdad y lograr el desarrollo de capacidades humanas, así como el acceso a las necesidades básicas de personas en condiciones de rezago y pobreza.

Una de las principales herramientas llevadas a cabo, como instrumentos de política social, han sido los subsidios, los cuales pretenden contribuir a la corrección de estos problemas.

La presidencia de Jamil Mahuad, en 1998 y mediante el Decreto Ejecutivo Nº 129 publicado en el Registro Oficial Nº 29, creó el Bono Solidario. Esta ayuda monetaria, se enmarcó como un subsidio, creado con la finalidad de mitigar ciertos impactos, principalmente económicos, suscitados durante ese año, como la eliminación de los subsidios en gas de uso doméstico, gasolina y electricidad.

El subsidio constituía una transferencia de dinero (no condicionada) directa a personas en situación de pobreza, ancianos y discapacitados. Los montos desembolsados variaban según la categoría en la cual se encontraran los beneficiarios, siendo así que las personas consideradas como pobres recibirían US\$15,10, mientras que los ancianos y personas discapacitadas percibían un monto de US\$7,60²¹.

Las críticas a esta medida compensatoria fueron varias; primeramente recibió sátiras políticas, atribuyendo al subsidio como una decisión de orden populista para ganar adeptos, además se mencionaba que era una medida que solo estimularía la dependencia de la población, desincentivando así el esfuerzo y la generación personal de recursos.

Pese a estas posturas de diversos sectores, la medida se ha mantenido, e inclusive ha aumentado el número de beneficiarios y se ha incrementado el monto de transferencia con el paso del tiempo. El

²¹ Montos estimados en Dólares Americanos para mejor comprensión del lector y posterior análisis con la coyuntura actual.

mismo se ha modificado estructuralmente (con cada gobierno al mando) siendo así que, la UNASUR (2014:31) detalla que:

En 2013 el programa beneficiaba a 1'026.114 madres de familia, 569.144 adultos mayores y 122.233 personas con discapacidad. Se estima en 5,9 millones el número de personas que viven en hogares que reciben alguna transferencia del BDH (el 37,2% de la población ecuatoriana). Según esta estimación, el programa es el de mayor cobertura en términos de porcentaje de la población entre los países de la UNASUR.

1.2 Historia del Bono de Desarrollo Humano

En el año 1998, durante el periodo presidencial de Jamil Mahuad, se creó el Bono Solidario, que, como se mencionó anteriormente, consistía en una transferencia monetaria temporal, mensual y sin condicionalidad, ideada por medio del Consejo Nacional de Modernización – CONAM²², con el fin de compensar a la población sin percepción de ingresos (los hogares pobres), dada la inminente eliminación de los subsidios a los combustibles.

El proceso de selección a los beneficiarios se llevó a cabo por auto-focalización, es decir las familias se auto encasillaron como pobres a través de un proceso de inscripción en las Iglesias del país. Inicialmente las madres con hijos menores de 18 años y los adultos mayores constituyeron la población objetivo hacia la cual se dirigía la transferencia, sin embargo a los pocos meses se incluyó, de igual manera, a personas con discapacidad.

Con el fin de determinar si la persona o familia se encontraba en condiciones de pobreza, se procedió a depurar la base de inscritos con el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social – IESS y el sistema financiero privado. (Coordinación General de Gestión del Conocimiento – Ministerio de Inclusión Económica y Social, 2012:64)

Posteriormente, entre 1999 y 2000, dados los impactos de una crisis económica de relevancia, caracterizada por altas tasas de desempleo y la pérdida de poder adquisitivo, así como a aspectos de origen natural como el Fenómeno del Niño, las necesidades de ajuste fiscal fueron evidentes, lo cual, obligó al gobierno de turno a efectuar modificaciones en el monto transferido a los beneficiarios; las madres de familia recibirían US\$11,50, mientras que las personas con discapacidad y de tercera edad US\$7 mensuales (Discapacidad Ecuador, 2012: párr.3).

Es importante destacar que, las necesidades de ámbito social se superpusieron a las necesidades económicas por las cuales atravesaba el país, siendo el enfoque predominante la superioridad de los subsidios focalizados sobre los generalizados.

Desde el año 2003, y bajo el mandato Presidencia de Lucio Gutiérrez, el denominado Bono Solidario cambió de enfoque. Es entonces como, el Bono de Desarrollo Humano, se convirtió en un programa

²²El Consejo Nacional de Modernización fue creado en el año de 1994 con el objetivo de llevar adelante procesos de modernización del Estado e incrementar los niveles de eficiencia, agilidad y productividad en las funciones que tiene a su cargo el Estado. (Registro Oficial No.26, 2007:17) Sin embargo, en el año 2004 el CONAM fue eliminado debido a no haber cumplido con éxito las funciones delegadas a su cargo, además de no enmarcarse a las necesidades prioritarias del gobierno vigente para esa fecha.

de transferencias monetarias condicionadas; estipulando que, el apoyo monetario sería percibido por la jefa de hogar beneficiaria, siempre y cuando, envíen a sus hijos a la escuela y los lleven a los controles de salud; otorgando así una mayor importancia al grupo de familias vulnerables sobre las personas beneficiarias con otras características: discapacitados y tercera edad.

Al inicio de este periodo, se suscribieron convenios de financiamiento por medio de la banca multilateral (Banco Interamericano de Desarrollo – BID y Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento – BIRF), lo cual hizo posible, en parte, incrementar el bono a US\$15,00 mensuales para las familias ubicadas en el primer quintil más pobre, US\$11,50 a las personas mayores de 65 años y discapacitados ubicados en el primer y segundo quintil y, de igual manera US\$11,50 para las familias ubicadas en el segundo quintil más pobre.

En el 2013, León destacó que, la ayuda monetaria otorgada por estos organismos, estaban sujeta al cumplimiento de determinados objetivos de tipo económico y social, entre las que se incluían: la condicionalidad de la transferencia, una óptima re focalización de los beneficiarios a través del entonces llamado Proyecto de Selección de Beneficiarios -SELBEN²³ y una oportuna evaluación de impacto con los resultados obtenidos.

Aproximadamente, 4 años después, en 2007, luego de la victoria de Rafael Correa en las elecciones presidenciales de esa fecha, el Bono de Desarrollo Humano incrementó su monto de transferencia de US\$15,00 y US\$11,50 a US\$30,00 para todos los beneficiarios, siendo este hecho, considerado para muchos, como una estrategia política implementada durante la campaña electoral para conseguir adeptos y posteriormente el triunfo del partido Alianza País.

“En base a los resultados de la primera vuelta cuando lucía, desde el punto de vista del marketing electoral y posicionamiento político, como un error de estrategia de AP (Alianza País) el haber colocado a la reforma política como el centro de la propuesta, dejando de comunicar los proyectos (que sí constaban en su plan de gobierno) en materia de políticas públicas, el binomio Correa – Moreno hizo el lanzamiento del Plan Socio País y de la Canasta de Desarrollo que contemplan, entre otros elementos, la duplicación del BDH.” (Observatorio Político CELA, 2007:16)

Es así como, mediante el Plan Socio País, según la Agenda Social del año 2007, el Bono de Desarrollo Humano, ampliaría sus objetivos y buscaría bajo el nuevo mandato presidencial, desarrollar libertades y capacidades, reducir brechas sociales y consolidaría ciudadanías activas.

Estos puntos de acción, según el Observatorio Político CELA (2007), el desarrollo de las capacidades se llevarían a cabo gracias a la condicionalidad del bono en aspectos de salud y educación (implementada desde el 2003 durante el periodo presidencial de Lucio Gutiérrez), la reducción de brechas sociales mediante la introducción de los beneficiarios a programas de inclusión económica, especialmente de microfinanzas, para así convertirse en sujetos de ahorro y crédito y ciudadanías activas y protección social mediante el incremento del monto de transferencia (US\$30,00).

²³El SELBEN, mediante una encuesta conformada por 27 preguntas, califica la condición socioeconómica de las familias en el país, posteriormente, basándose en los resultados obtenidos se procede a clasificarlas en grupos (quintiles), siendo el quintil número 1 el que comprende a las familias más pobres.

Posteriormente, y aún bajo el mandato del Presidente Rafael Correa, se pudo evidenciar la importancia que el mismo otorgó a sus políticas de carácter social, dentro de las cuales, el Bono de Desarrollo Humano gozó de atención prioritaria. Apenas después de 2 años de haber modificado, en parte, los propósitos que debía cumplir esta transferencia y el monto mensual otorgado a la población beneficiaria, el actual presidente, dispuso que el valor otorgado a las jefas de hogar, discapacitados y personas de la tercera edad ascienda a US\$35,00. El principal argumento para el aumento de la transferencia, y según el Decreto Ejecutivo No. 1838 del 20 de julio de 2009, era necesario adaptar la política de protección social a la nueva Constitución de la República del Ecuador, en donde, se contempla a adultos mayores, niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, entre otros, como sujetos de atención prioritaria para el Estado.

Finalmente, en el año 2012, el primer mandatario aprobó la Ley Orgánica de Redistribución de los ingresos para el Gasto Social, en la cual se estipula que el bono aumentaría US\$15, pasando de US\$35 a US\$50 dólares. En conjunto con la aprobación de esta ley, se impusieron varias reformas a la Ley de Régimen Tributario Interno, ya que el incremento acordado por el Gobierno ecuatoriano no podría ser financiado únicamente mediante el Presupuesto General del Estado, por lo cual, el Bono de Desarrollo Humano sería financiado por el Estado, en conjunto, con reformas tributarias, direccionadas principalmente hacia la Banca Privada Ecuatoriana.

En conclusión, el Ministerio de Inclusión Económica y Social (2015) define al Bono de Desarrollo Humano como:

“Transferencia monetaria mensual de US\$50 que está condicionada al cumplimiento de requisitos establecidos por el Viceministerio de Aseguramiento y Movilidad Social, y que lo reciben los representantes de los núcleos familiares (de preferencia a la mujer que consta como jefe de núcleo o cónyuge) que se encuentran bajo la línea de pobreza establecida por el Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social de acuerdo a los resultados obtenidos del Registro Social.”

1.3 Objetivos del Bono de Desarrollo Humano

De acuerdo al Ministerio de Inclusión Económica y Social, organismo ejecutor del Bono de Desarrollo Humano, los objetivos de esta Transferencia Monetaria Condicionada, se pueden clasificar de dos maneras, un objetivo general y objetivos específicos derivados del mismo.

Objetivo General

- Ampliar el capital humano y evitar la persistencia de la pobreza mediante la entrega de compensaciones monetarias directas a las familias que se encuentran bajo la línea de pobreza establecida por el Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social de acuerdo a los resultados obtenidos del Registro Social (Ministerio de Inclusión Económica y Social, 2015).

Objetivos Específicos

- Garantizar a los núcleos familiares un nivel mínimo de consumo.
- Incorporar corresponsabilidades específicas orientadas a la inversión en educación y salud.
- Contribuir con la disminución de los niveles de desnutrición crónica y de enfermedades prevenibles para niñas y niños menores de 5 años de edad.
- Promover la reinserción escolar, y asegurar la asistencia continua a clases a niñas, niños y adolescentes de entre 5 y 18 años de edad.
- Proteger a los adultos mayores y personas con discapacidad (Ministerio de Inclusión Económica y Social, 2015).

1.4 Base legal

La base legal a continuación detallada, enumera los Acuerdos Ministeriales y Decretos Ejecutivos por medio de los cuales se han realizado reformas tanto de fondo como de forma dirigidas hacia el Bono de Desarrollo Humano. El periodo analizado se encuentra comprendido desde el año 2003 hasta 2013 (en orden cronológico), debido a que, se busca detallar los cambios implementados desde que la transferencia pasó de ser un desembolso corriente a una Transferencia Monetaria Condicionada; sin embargo los capítulos posteriores se desarrollarán de acuerdo a la delimitación temporal planteada en el presente estudio, es decir periodo 2007-2013.

1. Decreto Ejecutivo No.347 – 25 de abril de 2003

Publicado en el Registro Oficial No. 76 del 7 de mayo de 2003, consta de once artículos (incluida una derogatoria²⁴) y dos disposiciones transitorias²⁵. Entre las reformas más importantes se incluyen:

- Cambio del Programa Bono Solidario por el Programa Bono de Desarrollo Humano, el cual será un subsidio condicionado, dirigido a familias ubicadas en el primer y segundo quintil más pobre determinado por el Sistema de Identificación y Selección de Beneficiarios de Programas Sociales- SELBEN.
- Incremento del Bono de Desarrollo Humano, US\$15 para familias ubicadas en el primer quintil más pobre, US\$11,50 para personas mayores de 65 años o discapacitadas con carnet

²⁴Causa de extinción de la ley, cuando una norma de rango suficiente deroga una ley anterior, quedando sin vigencia.

²⁵Medidas provisionales o temporales, obligatorias y de carácter legal.

del CONADIS dentro del quintil 1 y 2. Familias pertenecientes al segundo quintil más pobre se mantuvieron en un monto de transferencia de US\$11,50.

- La condicionalidad para las familias beneficiarias se implementó de manera progresiva.

2. Acuerdo Ministerial No.512 – 04 de julio de 2003

Publicado en el Registro Oficial No. 142 del 7 de agosto de 2003, se encuentra conformado por tres artículos. El principal objetivo de este Acuerdo Ministerial fue el de expedir el Manual de Operación del Bono de Desarrollo Humano (dados los cambios ya decretados en cuanto a la Transferencia Monetaria Condicionada). Entre los puntos a tratar el manual se encuentran: introducción, objetivos, principios rectores, monto del subsidio, corresponsabilidad del beneficio, mecanismo de pago, quejas y denuncias, seguimiento y evaluación, y revisiones.

3. Decreto Ejecutivo No.1824 – 01 de septiembre de 2006

Publicado en el suplemento del Registro Oficial No. 351 del 7 de septiembre de 2006, consta de dos artículos, los cuales tienen como función modificar el Decreto Ejecutivo No. 347 del 25 de abril de 2003, agregando diez artículos (antes de la derogatoria). Entre las modificaciones trascendentales que comprenden estos artículos se encuentran:

- Se establece la denominada Pensión Asistencial como un subprograma del Bono de Desarrollo Humano, dirigido especialmente a personas de la tercera edad, de 65 años en adelante, o personas con discapacidad mayor o igual al 70%, acreditadas por el CONADIS (Consejo Nacional de Discapacidades), en situación de pobreza. El monto de transferencia (US\$11,50), así como la categorización por quintiles 1 y 2 se mantiene.
- Se estipula también, que no podrán acceder a este beneficio económico las personas que se encuentren afiliadas o sean pensionistas del IESS (Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social), ISSPOL (Instituto de Seguridad Social de la Policía) e ISSFA (Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas).
- Adicionalmente, se acuerda que el Ministerio de Finanzas realice las regulaciones y manejo pertinente del Programa de Pensión Asistencial, misma que se encontraba comprendida dentro del Programa Bono de Desarrollo Humano. Además, a partir del año 2007 programará los incrementos financieros necesarios para cumplir la cobertura, de incrementar el número de beneficiarios.
- El pago correspondiente a la Pensión Asistencial se realizará mediante el mismo sistema que utiliza el Bono de Desarrollo Humano.

4. Decreto Ejecutivo No.12 – 17 de enero de 2007²⁶

Publicado en el Registro Oficial suplemento No. 8 del 25 de enero de 2007, se encuentra comprendido por cinco artículos, dentro de los cuales destaca:

- Incremento del Bono de Desarrollo Humano a US\$30 para las familias que se encuentren en los quintiles 1 y 2 de pobreza, condicionados al cumplimiento de los requisitos dispuestos

²⁶ Primer Decreto Ejecutivo direccionado hacia el Bono de Desarrollo Humano bajo la presidencia del Economista Rafael Correa.

por el Programa de Protección Social del Ministerio de Bienestar Social. Adicionalmente se incrementa la Pensión Asistencial para personas discapacitadas y de la tercera edad, de igual manera, a US\$30.

5. Decreto Ejecutivo No.1838 – 20 de julio de 2009

Publicado en el Registro Oficial No.650 del 6 de agosto de 2009, decreta el cumplimiento de diez artículos, mismos que detallan, entre los cambios más trascendentales, lo siguiente:

- El Programa de Protección Social será el encargado del manejo y ejecución de los programas: Bono de Desarrollo Humano, Pensión para Adultos Mayores, Pensión para Personas con Discapacidad, Crédito Productivo Solidario, Red de Protección Solidaria, Programa de Protección Social ante la Emergencia, entre otros.
- La transferencia monetaria concedida hacia los programas de Bono de Desarrollo Humano, Pensión para Adultos Mayores y Pensión para Personas con Discapacidad se fijará en US\$35 mensuales.
- Las personas con derecho a la transferencia monetaria, enmarcadas en los programas tanto de Bono de Desarrollo Humano, Pensión para Adultos Mayores y Pensión para personas con Discapacidad, serán seleccionadas en base al registro de núcleos familiares con líneas de corte, elaborado por el Ministerio de Desarrollo Social, reemplazando así la categorización por quintiles 1 y 2.
- Los incrementos dispuestos en este decreto se llevarán a cabo desde agosto de 2009.

6. Acuerdo Ministerial No.0037 – 24 de julio de 2009

Norma los procesos de incorporación y exclusión de los nuevos beneficiarios de los subprogramas Bono de Desarrollo Humano, Pensión para Adultos Mayores y la Pensión para Personas con Discapacidad (Ministerio de Inclusión Económica y Social, 2015).

7. Decreto Ejecutivo No. 1395 – 02 de enero de 2013.

Publicado en el Registro Oficial No.870 del 14 de enero de 2013, comprende la última reforma incorporada al manejo del Bono de Desarrollo Humano hasta la fecha. El presente decreto se encuentra constituido únicamente por un artículo, donde se estipula que, previo un informe favorable del Ministerio de Finanzas²⁷, las personas beneficiarias del Bono de Desarrollo Humano, adultos mayores que hayan cumplido 65 años o más, en situación de pobreza, que no cuenten con un sistema de seguridad pública, así como personas con discapacidad de 40% o más, en estado de vulnerabilidad, reciban una transferencia mensual de US\$50, iniciando desde el mes de enero de 2013.

²⁷ Oficio No. MINFIN-DN-2012-0851 del 21 de diciembre del 2012.

1.5 Beneficiarios del Bono de Desarrollo Humano

1.5.1 Bono de Desarrollo Humano

Beneficio monetario mensual (familiar) de US\$50, condicionado al cumplimiento de requisitos establecidos²⁸ por el Viceministerio de Aseguramiento y Movilidad Social²⁹, otorgado a los representantes de los núcleos familiares (generalmente madres o jefas de hogar) que se encuentran bajo la línea de pobreza establecida por el Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social de acuerdo a los resultados obtenidos del Registro Social (Ministerio de Inclusión Económica y Social, 2015).

1.5.2 Pensión para adultos mayores

Transferencia monetaria individual de US\$50 mensuales sin condicionalidad, dirigida a adultos de 65 años o más, en situación de vulnerabilidad, con el objetivo de proteger su nivel mínimo de consumo, y que no se encuentren afiliados a un sistema de seguridad público, como por ejemplo, IESS, ISSPOL, ISSFA, o ser beneficiarios del Bono Joaquín Gallegos Lara³⁰(RIPS – Registro Interconectado de Programas Sociales, 2015).

1.5.3 Pensión para personas con discapacidad

Transferencia monetaria individual de US\$50 mensuales sin condicionalidad, dirigida a personas con un porcentaje de discapacidad del 40% o más, con el respectivo carnet del CONADIS, en situación de vulnerabilidad, con el objetivo de proteger su nivel mínimo de consumo, y que no se encuentren afiliados a un sistema de seguridad público, como por ejemplo, IESS, ISSPOL, ISSFA, o ser beneficiarios del Bono Joaquín Gallegos Lara (RIPS – Registro Interconectado de Programas Sociales, 2015).

1.6 Evolución de indicadores (2007-2013)³¹

A continuación, se realizará un breve análisis de la evolución del Bono de Desarrollo Humano, pensión destinada a personas con discapacidad y pensión para adultos mayores, con el fin de

²⁸ Niños (0-1 año): Asistencia a controles preventivos de salud al menos una vez cada 2 meses.
Niños (1-5 años): Asistencia a controles preventivos de salud al menos una vez cada 6 meses.
Niños (5 -18 años): Estar matriculado en el sistema escolar y asistir al menos al 75% de las clases (RIPS – Registro Interconectado de Programas Sociales, 2015).

²⁹ Viceministerio adscrito al Ministerio de Inclusión Económica y Social, el mismo consta de dos subsecretarías: Subsecretaría de Aseguramiento No Contributivo y Subsecretaría de Inclusión Económica y Movilidad Social, las cuales se encargan de formular y coordinar la correcta implementación de las políticas del Ministerio.

³⁰ Es la entrega de USD 240 al familiar responsable del cuidado de la persona con discapacidad severa y profunda en situación crítica, a nombre del titular del derecho. (Decreto Ejecutivo No.422, 2010).

³¹ Las cifras presentadas se encuentran a diciembre de cada año.

determinar los indicadores cuantitativos que comprenden ésta transferencia. Se busca determinar la población beneficiaria que abarca este programa, su evolución anual, la participación del Bono de Desarrollo Humano y sus subprogramas dentro del total de beneficiarios, y, el destino de las transferencias según sus provincias; con el objetivo de precisar si, efectivamente, ha existido un crecimiento o disminución en el número de personas hacia las cuales se direcciona el Bono de Desarrollo Humano y la Pensión Asistencial.

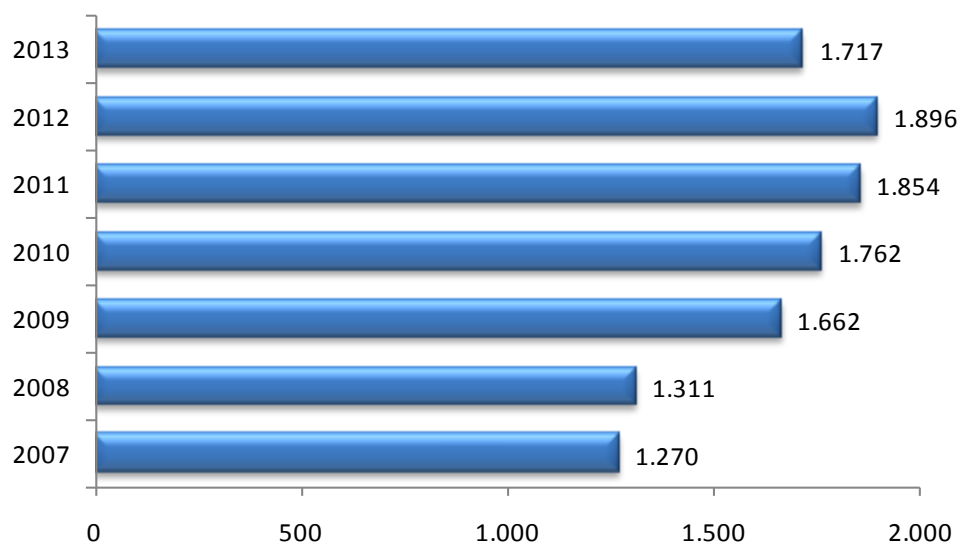
Cabe destacar que, el número de personas beneficiarias del programa tiene una relación directamente proporcional hacia los montos destinados por el Estado ecuatoriano para esta política social, por lo cual, es necesario evaluar previamente la evolución de beneficiarios, para posteriormente, asociar los incrementos o reducciones hacia el monto presupuestado para este tipo de gasto público, en conjunto con, un análisis en los aumentos progresivos dados en los montos de transferencia mensual.

1.6.1 Beneficiarios del Bono de Desarrollo Humano, pensión para adultos mayores y pensión para personas con discapacidad

Durante el periodo comprendido entre los años 2007 y 2013, el Bono de Desarrollo Humano y sus programas adscritos (pensión adultos mayores y pensión para personas con discapacidad) fue ganando adeptos. Dentro de los 7 años analizados, se pudo evidenciar que, el número de personas beneficiarias se mostró progresivo periodo a periodo (exceptuando 2013), alcanzando un crecimiento promedio anual de 5,93% (Ver gráfico No.5).

En 2007, esta transferencia constituía un pago mensual de US\$30 mensuales, destinado, aproximadamente a un total de 1'269.742 personas, el incremento de beneficiarios para el año siguiente (2008), fue de apenas 41.000 personas a nivel nacional. Sin embargo, en 2009, la población que percibía la transferencia creció en un 26,80%, constituyendo el periodo con mayor intensificación de beneficiarios, hecho que se relaciona directamente con las reformas impuestas al programa, como el incremento de US\$5 en el pago mensual, totalizando un monto percibido de US\$35 por persona favorecida, y, la nueva metodología de selección de beneficiarios en base al registro de núcleos familiares con líneas de corte, elaborado por el Ministerio de Desarrollo Social, determinando así el puntaje dentro del cual se encasillaban las personas en situación de pobreza y extrema pobreza habilitadas para esta transferencia.

Gráfico No. 5
Beneficiarios Bono de Desarrollo Humano, pensión adultos mayores y pensión personas con
discapacidad
2007-2013 (En miles de beneficiarios)



Fuente: Ministerio de Inclusión Económica y Social – MIES.

Elaboración: Michelle Aguirre A.

Posterior a 2009, se reflejaron crecimientos moderados en el número de personas que se favorecían de la transferencia, no obstante, en el año 2013, después de 7 años de una evolución sostenida de la población beneficiaria, se presentó una caída, con respecto al año anterior, de 9,43%.

El giro presentado en 2013, fue trascendental para el programa, debido a dos motivos fundamentales: primero, el año 2012, fue el periodo que evidenció las mayores cifras de personas habilitadas para el pago de esta transferencia (1'896.244 beneficiarios) y, segundo, a inicios de 2013 se incrementan US\$15 dólares a la transferencia mensual, pasando de US\$35 a US\$50, gasto que pudo impulsar al Estado a realizar una nueva focalización de beneficiarios, acortando así el número de los mismos.

Por su parte, la participación del programa Bono de Desarrollo Humano y sus subprogramas adscritos, pensión para adultos mayores y pensión para personas con discapacidad, dentro del total de beneficiarios, ha presentado cambios importantes en su composición desde el año 2007.

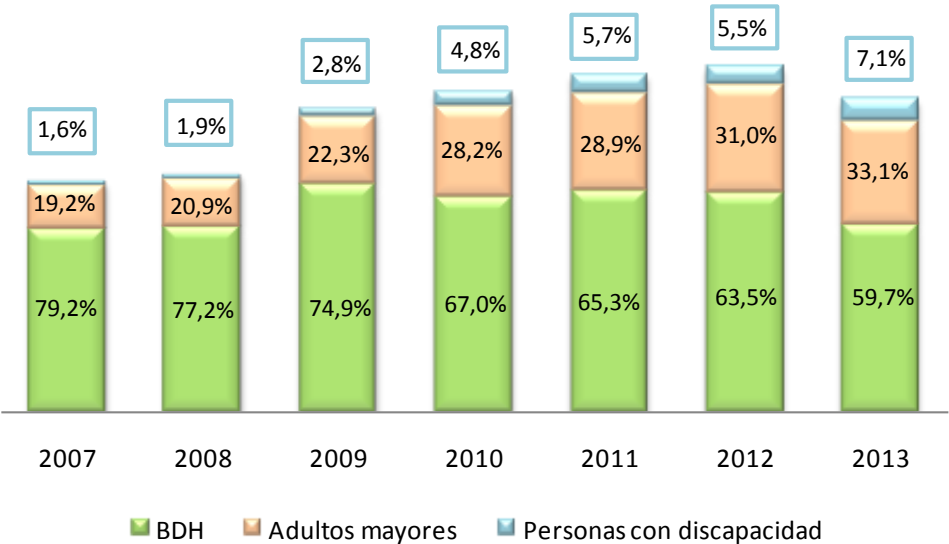
Para el periodo analizado, y según la participación dentro del total beneficiario al programa de protección social, las personas enmarcadas en el programa Bono de Desarrollo Humano, concentran el mayor número de habilitados al pago de la transferencia monetaria, sin embargo su participación ha decrecido gradualmente desde el año 2007, cerrando el 2013 con el 59,7% dentro del total de beneficiarios a este año, que, en comparación con el año 2007, implicó una reducción de aproximadamente 19,5%.

En cuanto a la pensión destinada a adultos mayores, desde el año 2007, reflejó cifras crecientes y mayor concentración año a año. Para el año 2013, el 33,1% de los beneficiarios fueron adultos mayores catalogados como pobres, lo cual reflejó un aumento de 13,9 puntos porcentuales (p.p.) con respecto al año 2007.

Finalmente, la pensión consignada a personas con discapacidad, fue la sub categoría que menor número de beneficiarios abarcó, no obstante, al igual que la pensión para adultos mayores, en los 7 años analizados, el total de habilitados para el pago de esta transferencia creció. Para 2013, el 7,1% de beneficiarios a esa fecha fueron personas de capacidades especiales, las cuales en 2007 contaban con una participación de apenas el 1,6%.

Cabe destacar que, a pesar de que el año 2013 fue el único periodo en el cual se evidenció una caída en el número de personas, los sub programas adscritos al Bono de Desarrollo Humano, pensión para adultos mayores y pensión para personas con discapacidad, reflejaron el mayor número de participación. En conjunto ambas pensiones concentraron el 40,2% de beneficiarios, restándole alcance al Bono de Desarrollo Humano otorgado a madres jefas de hogar en situación de pobreza bajo factores de condicionalidad.

Gráfico No. 6
Participación del Bono de Desarrollo Humano, pensión adultos mayores y pensión personas con discapacidad dentro del total beneficiario
2007-2013 (En porcentajes)



Fuente: Ministerio de Inclusión Económica y Social – MIES.

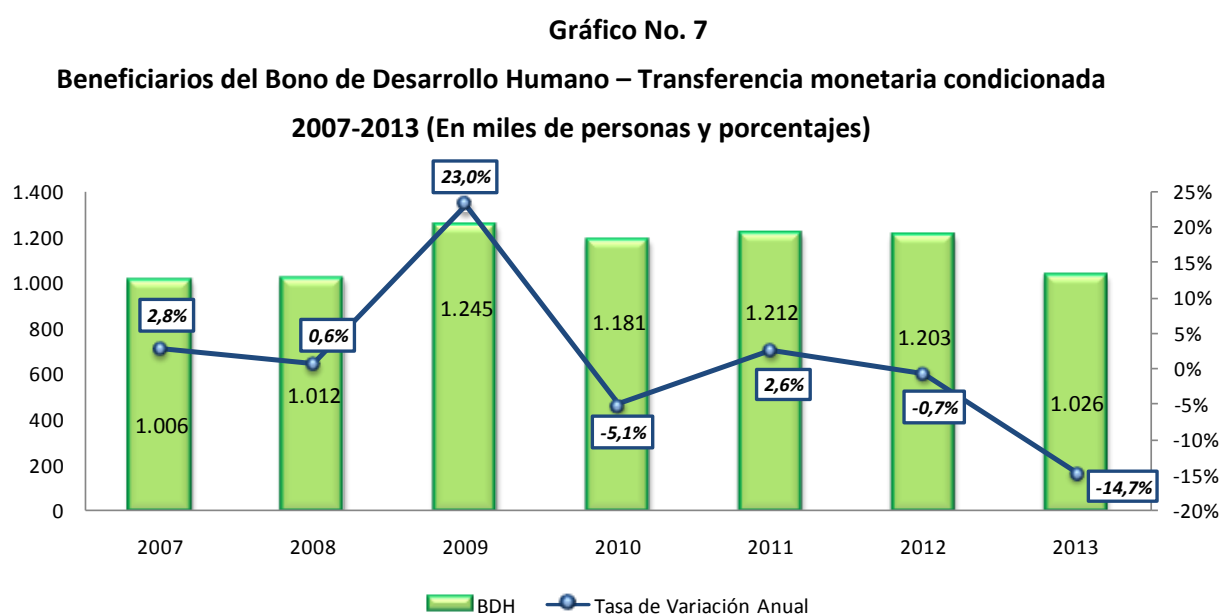
Elaboración: Michelle Aguirre A.

1.6.1.1 Personas beneficiarias del Bono de Desarrollo Humano

Entre 2007 y 2013, el total de personas beneficiarias de la transferencia monetaria condicionada denominada Bono de Desarrollo Humano, creció en 1,2% anual, en promedio.

En 2009, el número de beneficiarios a esta transferencia monetaria condicionada ascendió a 1'244.882, lo que se tradujo en 74,9% del total de beneficiarios que englobaba el programa social. De igual manera, la tasa de crecimiento anual más alta se evidenció durante este año con el 23%. En los 4 años subsiguientes, el total de beneficiarios del Bono de Desarrollo Humano se mostró volátil, con una desaceleración notoria en su crecimiento.

A 2013, las personas habilitadas al pago del Bono de Desarrollo Humano se redujeron a 1'026.114, es decir, un 14,7% anual con respecto al año 2012, lo cual contribuyó, en parte, a la reducción generalizada que se presentó en el total de beneficiarios durante el mismo año.



Fuente: Ministerio de Inclusión Económica y Social – MIES.

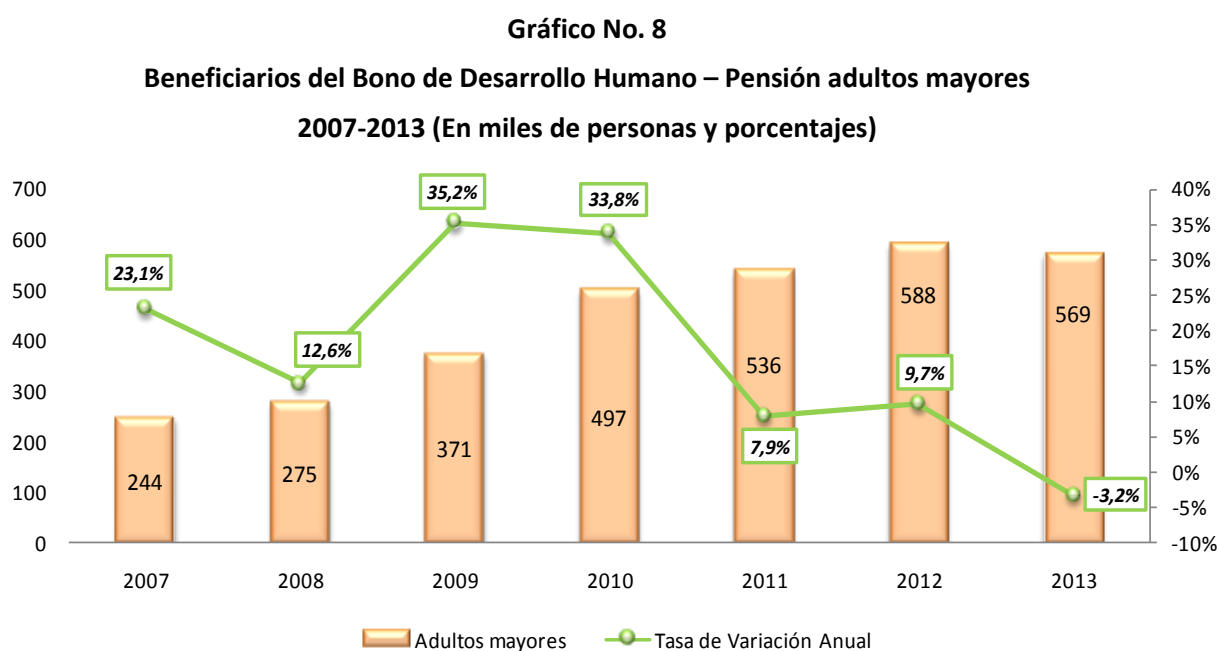
Elaboración: Michelle Aguirre A.

1.6.1.2 Personas beneficiarias de la pensión para adultos mayores

Entre 2007 y 2013, el crecimiento promedio anual de los perceptores de la pensión para adultos mayores fue de 17%, que, en comparación a los beneficiarios del Bono de Desarrollo Humano, aumentó a un nivel más sostenido.

El año 2012, agrupó un total de 588.149 adultos mayores recibiendo este tipo de pensión, encasillándose como el periodo con mayor número de adeptos. Por otro lado, el crecimiento anual más significativo, al igual que el Bono de Desarrollo Humano como transferencia monetaria condicionada, se denotó en el año 2009. El año 2013, cerró con un total de 569.144 beneficiarios, lo que implicó una reducción anual de 3,2 puntos porcentuales (p.p.).

A diferencia de las personas habilitadas al pago del Bono de Desarrollo Humano, los beneficiarios de la transferencia enmarcados en el grupo de adultos mayores incrementaron su participación año a año, lo que refleja cómo se ha otorgado mayor envergadura a beneficiarios de la tercera edad (en condiciones de pobreza) que a madres jefas de hogar bajo las mismas circunstancias.



Fuente: Ministerio de Inclusión Económica y Social – MIES.

Elaboración: Michelle Aguirre A.

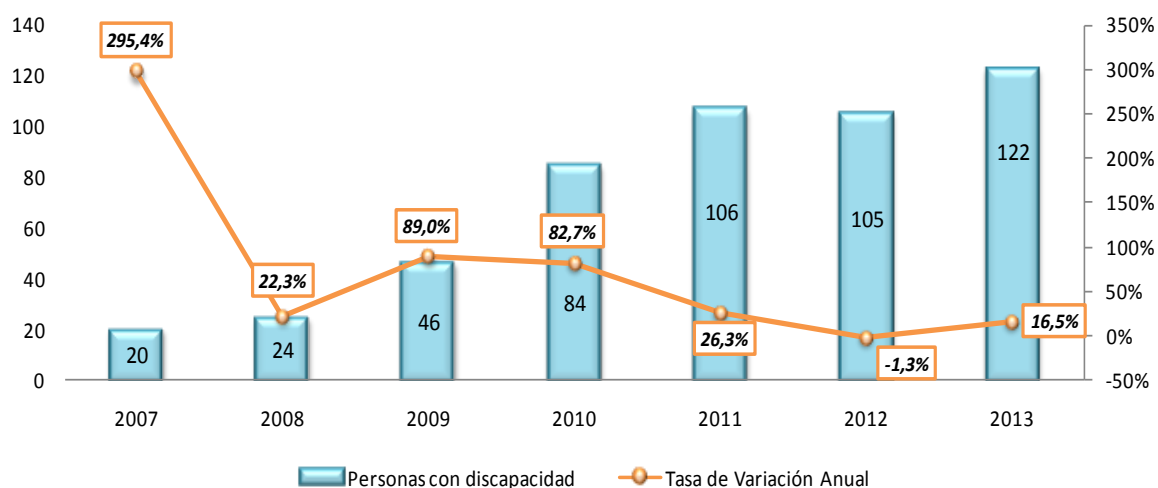
1.6.1.3 Personas beneficiarias con discapacidad

El grupo de personas con discapacidad, fue el segmento que mayor crecimiento promedio anual demostró entre 2007 y 2013, con el 75,8%. A diferencia del Bono de Desarrollo Humano y la pensión para adultos mayores, el número de personas discapacitadas, habilitadas para el pago de esta transferencia mensual no presentó contracciones significativas en los 7 años analizados; únicamente en 2012 el número de beneficiarios se redujo en un 1,3%, pasando de 106.313 a 104.888 personas habilitadas.

La pensión para personas con discapacidad ganó importancia paulatinamente a partir del año 2007, el crecimiento de aproximadamente 295% en 2007 con respecto a 2006, y un acrecentamiento progresivo de beneficiarios en los años subsiguientes demuestran que, de cierta manera, el enfoque del programa social se está direccionando hacia este tipo de población objetivo.

El año 2013, fue el periodo con mayor número de beneficiarios pertenecientes a este grupo, contrario a lo ocurrido con el Bono de Desarrollo Humano y la pensión para adultos mayores, dónde este índice se redujo. De igual manera la tasa de variación anual a 2013 fue positiva (16,5%), mientras que los otros tipos de transferencias reflejaron variaciones negativas.

Gráfico No. 9
Beneficiarios del Bono de Desarrollo Humano – Pensión personas con discapacidad
2007-2013 (En miles de personas y porcentajes)



Fuente: Ministerio de Inclusión Económica y Social – MIES.

Elaboración: Michelle Aguirre A.

Por lo tanto, analizando el programa de Bono de Desarrollo Humano y sus programas adscritos, se pudo determinar que el Bono de Desarrollo Humano ha perdido participación dentro del periodo analizado, otorgando mayor ponderación a las personas segmentadas en el grupo de adultos mayores y discapacitados.

Adicionalmente, la reducción generalizada en el total de personas habilitadas dentro de este programa de transferencias, durante el año 2013, tuvo mayor impacto en el pago monetario condicionado o Bono de Desarrollo Humano y en la pensión para personas de la tercera edad, mientras que los beneficiarios discapacitados incrementaron su número dentro de este año crítico en cuanto a población beneficiaria.

1.6.2 Distribución de beneficiarios del Bono de Desarrollo Humano, pensión para adultos mayores y pensión para personas con discapacidad por provincias

Analizando el total de beneficiarios con respecto a las provincias de las cuales provienen, se observó que desde el año 2007 no han existido cambios relevantes con respecto a ésta composición.

La provincia que concentró mayor número de beneficiarios tanto de Bono de Desarrollo Humano, pensión para adultos mayores y pensión para personas con discapacidad fue Guayas, misma que, durante los 7 años considerados en el presente estudio, bordeó un porcentaje de participación superior al 20%.

Por tipo de beneficiario, en la provincia del Guayas se pudo determinar que, en promedio, el 73,5% de personas corresponden a madres jefas de hogar, las cuales perciben el bono de desarrollo humano; no obstante, la tasa de variación promedio anual de esta categoría beneficiaria se mostró negativa (-1,4%). Por su parte, la pensión para adultos mayores, así como para personas con discapacidad concentraron el 26,5% restante, manifestando tendencias de crecimiento positivas.

Cabe destacar que, dentro del grupo de personas con discapacidad, el Ministerio de Inclusión Económica y Social – MIES, considera una sub clasificación que engloba a niños con discapacidad perceptores del bono. El mismo participó con el 0,9% del total de beneficiarios en dicha provincia (en promedio), y, de igual manera, mostró un crecimiento promedio anual de aproximadamente 240%.

Manabí, ocupó el segundo lugar como la provincia con mayor número de beneficiarios desde 2007 hasta el año 2013, mas con una participación más reducida a la provincia del Guayas, alrededor de 10% menor.

En esta provincia, al igual que en Guayas, el Bono de Desarrollo Humano destinado a madres jefas de hogar congregó el mayor número de beneficiarios, 70,7% de personas habilitadas al pago de la transferencia pertenecieron a esta categoría. Su crecimiento se ha desacelerado, en especial en los últimos años, por lo que su variación promedio anual fue de apenas el 1,2%. La pensión para adultos mayores, personas con discapacidad y niños con discapacidad participaron con el 29,3% restante, siendo la clasificación de niños con discapacidad la categoría con mayores incrementos promedio anuales, 56,5%.

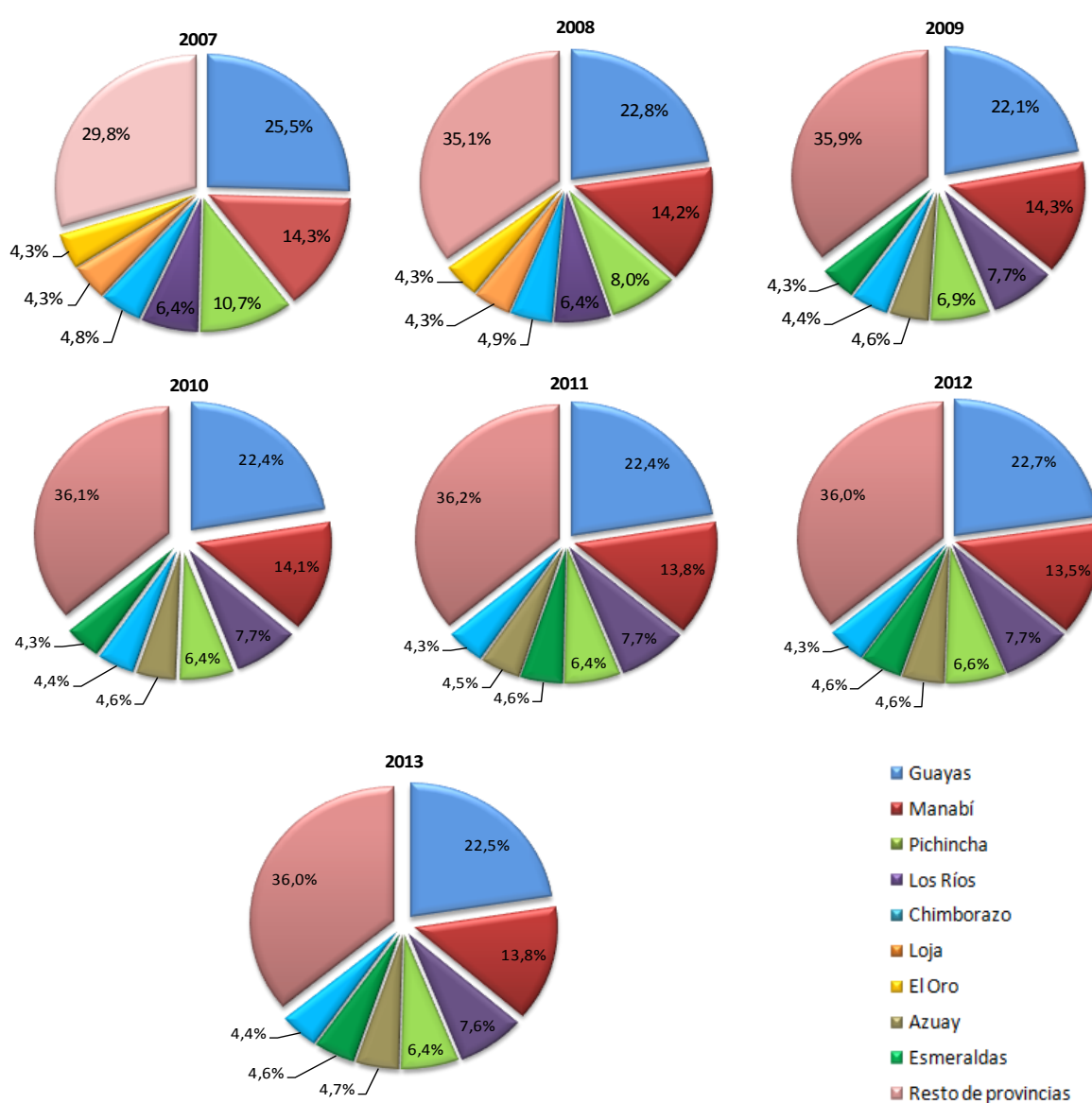
A diferencia de Guayas y Manabí, la composición de beneficiarios por provincias dentro del periodo analizado, cambia a partir del año 2009, siendo así que, en 2007 y 2008, Pichincha ocupó el tercer puesto como la provincia con mayor número de personas beneficiarias, mientras que a partir del año 2009, y hasta 2013, Los Ríos ocupó ésta posición.

Para estas provincias, la evolución de las categorías beneficiarias, coincidió con la evidenciada en Guayas y Manabí. El número de personas habilitadas al pago del Bono de Desarrollo Humano concentraron el mayor número de beneficiarios, en cuanto a Pichincha el 65,5% y Los Ríos el 74,3%, en promedio, durante el periodo analizado. En cuanto al crecimiento de esta categoría, para ambas provincias se mostró volátil, reflejando una tasa de variación promedio anual negativa de -10,8% en Pichincha, y una tasa de variación promedio anual de 5,8% en Los Ríos, factor que, en parte, justifica el por qué esta provincia se ha posicionado como tercera con el mayor número de beneficiarios.

Las personas con discapacidad, tanto adultos como niños, comprendió la transferencia con mayor crecimiento y participación luego del Bono de Desarrollo Humano, tanto en Pichincha como en Los Ríos.

Provincias como Chimborazo, Azuay, Loja, El Oro y Esmeraldas, por su parte, concentraron un número de beneficiarios entre 4,3% y 4,9%, indistintamente por año y provincia. Sin embargo, al realizar un análisis general por provincia, se pudo concluir que el comportamiento en cuanto a la clasificación de los beneficiarios del Bono de Desarrollo Humano, pensión para adultos mayores y pensión para personas con discapacidad (adultos y niños), fue similar al presentado por las 4 principales provincias beneficiarias (Guayas, Manabí, Pichincha y Los Ríos), es decir, la evolución por categoría beneficiaria se mostró generalizada, reflejando una reducción de madres jefas de hogar y ganando participación otras categorías, en especial personas discapacitadas.

Gráfico No. 10
Beneficiarios del Bono de Desarrollo Humano – Por provincias
2007-2013 (En miles de personas y porcentajes)



Fuente: Ministerio de Inclusión Económica y Social.

Elaboración: Michelle Aguirre A.

Capítulo II

Bono de Desarrollo Humano en el Presupuesto General del Estado

2.1 El Presupuesto General del Estado – PGE

El Presupuesto General del Estado, como se apreció en la fundamentación teórica de este estudio, es considerado una importante herramienta fiscal para el desarrollo de las actividades económicas del Estado, el cual, en conjunto con una programación pública adecuada, financia múltiples proyectos tanto económicos como sociales, de interés nacional.

Seguendo al Sistema de Indicadores Sociales del Ecuador –SIISE (2015), el Presupuesto General del Estado se presenta cada año, en valores nominales y se encuentra comprendido por 3 fases:

- Presupuesto Inicial: Que comprende los valores de presupuesto iniciales o tentativos aprobados por la Asamblea Nacional del Ecuador.
- Presupuesto codificado: Consiste en un presupuesto vigente, a una fecha determinada, luego de realizarse aumentos o reducciones en el presupuesto inicial.
- Presupuesto devengado: Comprende el presupuesto destinado a cada institución o sector a una fecha específica.

Durante el periodo que comprende el presente estudio, el Presupuesto General del Estado, ha presentado una tendencia creciente, tanto en su fase inicial, codificada y devengada; de igual manera el comportamiento individual de cada una de estas etapas presentó comportamientos semejantes.

Por ejemplo, al observar la evolución del presupuesto inicial, se pudo comprobar que, en todos los años, a excepción de 2009, los montos aprobados por la Asamblea Nacional en la Proforma Presupuestaria fueron reservados (con respecto a los valores codificados y devengados), sin embargo, este ha ido incrementando con el pasar de los años, alcanzando en 2013 un valor inicial de 32.366 millones, que respecto a 2007, creció un 231%.

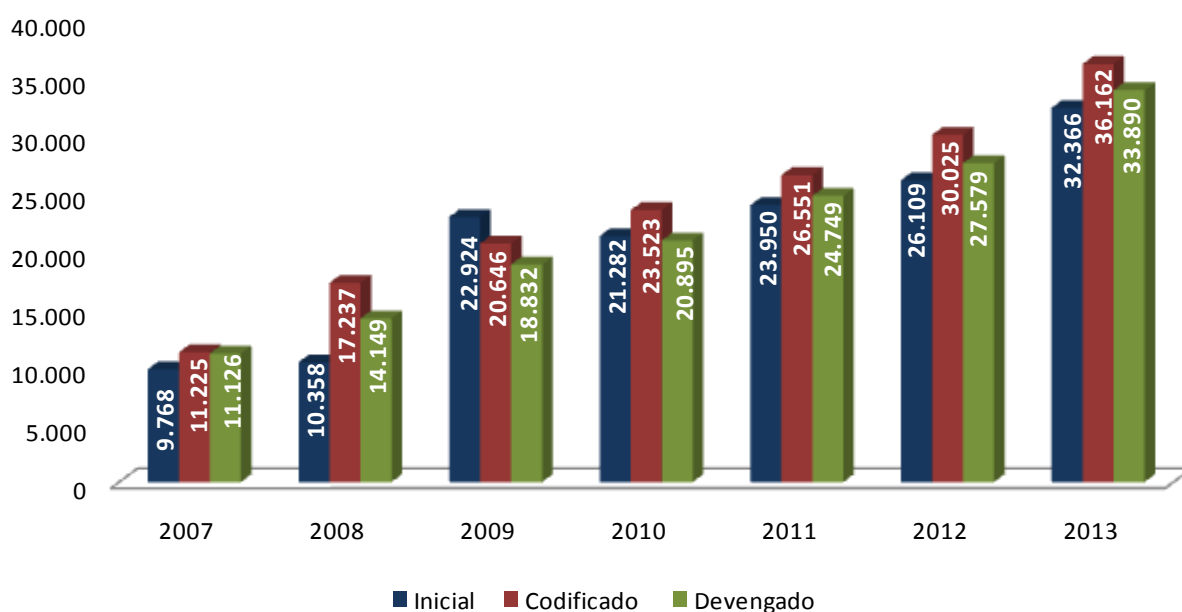
Por su parte, el presupuesto codificado a diciembre de cada año, el cual muestra reformas realizadas al presupuesto inicial en función a aspectos coyunturales, creció con respecto a los presupuestos iniciales durante el periodo analizado, exceptuando 2009.

En 2008, se presentó el crecimiento más importante de presupuesto codificado con respecto al inicial, siendo este de aproximadamente 66%, este hecho se fundamentó en la aprobación de la ley que incorpora de los recursos petroleros al Presupuesto del Gobierno Central (actual presupuesto General del Estado).³² Posterior a este evento extraordinario, para los años subsiguientes el presupuesto codificado creció entre el 10% y el 15% frente a los montos iniciales.

³² Ley Orgánica para la recuperación del uso de los recursos petroleros del Estado y racionalización administrativa de los procesos de endeudamiento. Registro oficial no. 308, 3 de abril de 2008.

Finalmente, el presupuesto devengado, es decir, el total designado entre enero y diciembre de cada año, creció a un promedio de 21% anual, es decir, desde el año 2007 hasta el año 2013, el total de recursos fiscales designados al desarrollo de diversos sectores se ha mostrado en aumento. El año 2013, cerró con un total de US\$33.890 millones destinados a financiar las diferentes actividades públicas.

Gráfico No. 11
Presupuesto General del Estado – Inicial, codificado y devengado
2007-2013 (En US\$ millones)



Fuente: Ministerio de Finanzas y Observatorio de la Política Fiscal.

Elaboración: Michelle Aguirre A.

Adicionalmente, en base a los valores codificados y devengados, se analizó la ejecución presupuestaria, esto dado que, según el Ministerio de Finanzas del Ecuador (2012:4):

“El nivel de ejecución presupuestaria, es fundamental para contar con un mayor impacto potencial en las actividades que el Gobierno Nacional busca afectar a través del presupuesto. No obstante, no sólo es importante contar con la cantidad de recursos suficientes para ejecutar las obras, programas y proyectos, sino que es imprescindible disponer de una capacidad administrativa adecuada en el sector público, que permita direccionar dichos recursos hacia los beneficiarios”

Es así como, se pudo determinar que la ejecución presupuestaria desde el año 2007 hasta el año 2013 superó el 80%, es decir, la gran parte de recursos planteados por el gobierno con el fin de financiar las diversas necesidades o proyectos de interés público, se aprovecharon. Los años 2007 y 2013, se encasillaron como los periodos con mayor ejecución con 99,1% y 93,7%, respectivamente.

Cuadro No. 7
Ejecución del Presupuesto General del Estado
2007-2013 (En US\$ millones)

Años	Codificado	Devengado	% Ejecución
	A	B	(B/A)
2007	11.225	11.126	99,1%
2008	17.237	14.149	82,1%
2009	20.646	18.832	91,2%
2010	23.523	20.895	88,8%
2011	26.551	24.749	93,2%
2012	30.025	27.579	91,9%
2013	36.162	33.890	93,7%

Nota: Los valores codificados se presentan a diciembre de cada año, mientras que los valores devengados comprenden el acumulado enero-diciembre.

Fuente: Ministerio de Finanzas y Observatorio de la Política Fiscal.

Elaboración: Michelle Aguirre A.

Adicionalmente, es importante destacar que el presupuesto puede analizarse de manera desagregada, para un mejor entendimiento de los recursos que conforman esta herramienta fiscal, así como, los conceptos que son financiados mediante el mismo.

Por lo general, el Presupuesto General del Estado se descompone en ingresos y gastos, no obstante, es posible plasmarlo dependiendo del criterio en el que se deseen analizarlos recursos existentes y los proyectos a financiar, sea por fines de estadísticos u organización presupuestaria.

El Ministerio de Finanzas del Ecuador, habitualmente, presenta ésta información clasificada por concepto de ingresos y gastos, mas existen diversos tipos de clasificación del presupuesto, los cuales pueden ser categorizaciones sectoriales, presupuesto por fuente de financiamiento, presupuesto por naturaleza económica, entre otros.

A continuación, se realizará un breve análisis basado en la estructura del Presupuesto General del Estado por componentes de ingresos y gastos, con el objetivo de lograr una mejor comprensión de las cuentas que los conforman y así, determinar el grupo de gasto que enmarca al Bono de Desarrollo Humano, así como, en contrapartida los recursos fiscales que lo financian.

2.1.1 Presupuesto General del Estado - Ingresos

Según el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, el Presupuesto General del Estado, con el fin de gestionar los recursos públicos tanto en cuanto a ingresos y egresos fiscales, se encuentra comprendido por 2 cuentas principales ingresos y gastos.

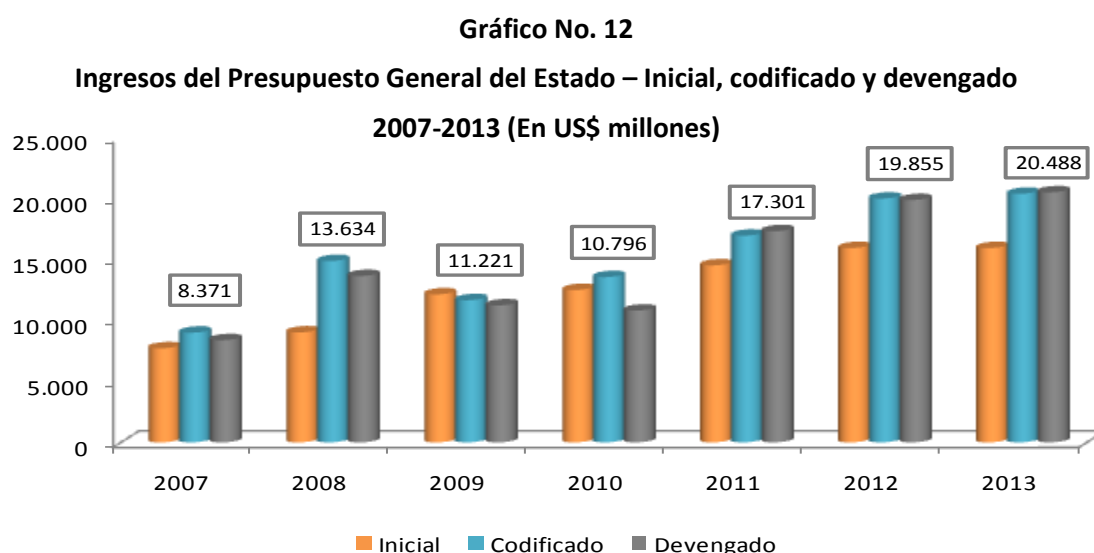
Para el óptimo manejo de ambas, es importante la aplicación de la denominada regla fiscal, la cual, especifica que los egresos permanentes se financian únicamente con ingresos permanentes, sin embargo los egresos no permanentes, eventualmente, pueden ser financiados por ingresos permanentes. En ningún caso, los ingresos no permanentes podrán financiar los egresos permanentes.

Los ingresos fiscales, por su parte, se clasifican en ingresos permanentes y no permanentes. Se entiende como ingresos permanentes a aquellos ingresos percibidos por el Estado de manera continua y constante, por lo que, por ejemplo, la deuda pública (interna o externa) no puede ser catalogada como ingresos permanentes. Por su parte, los ingresos no permanentes son rentas obtenidas de manera temporal o extraordinaria, principalmente por el financiamiento mediante deuda y otros conceptos.

Al igual que el Presupuesto General del Estado, las cuentas de ingresos comprenden 3 etapas, inicial, codificado y devengado.

Para los años de análisis (2007-2013) se evidenció que el presupuesto inicial de ingresos fue superado por el codificado, mientras que los ingresos devengados, es decir, los ejecutados al cierre de cada año, fueron menores a los codificados, exceptuando los años 2011 y 2013; denotando que, los ingresos realmente aprovechados, en la mayoría de años, fueron menores a los proyectados por el ejecutivo, mientras que para los años 2011 y 2013 se necesitaron ingresos extraordinarios para cubrir la brecha entre el codificado y devengado.

Finalmente, entre 2007 y 2013, los ingresos devengados crecieron en aproximadamente un 20% anual, siendo el año 2013, con un monto de US\$20.488 millones, el periodo con los recursos más altos dentro de los años de análisis.



Nota: Los valores codificados se encuentran a diciembre de cada año, mientras que los valores devengados comprenden el acumulado enero-diciembre.

Fuente: Ministerio de Finanzas y Observatorio de la Política Fiscal.

Elaboración: Michelle Aguirre A.

Como se planteó anteriormente, los ingresos, según el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, se clasifican en ingresos permanentes y no permanentes, no obstante estos se sub clasifican dada la procedencia de los recursos.

Los ingresos no permanentes, entendiendo a estos como deuda o crédito tanto interno como externo, ventas anticipadas, saldos anteriores o cuentas por cobrar, no son considerados como rubros percibidos de manera continua por el Estado, por lo que estas cuentas se consideran, generalmente, como rubros de financiamiento; cubriendo así, de ser necesario, la diferencia generada entre ingresos permanentes y gastos, procurando respetar la regla fiscal.

A continuación, se presentan las cuentas que conforman tanto ingresos permanentes como no permanentes, según el Ministerio de Finanzas y el Observatorio de la Política Fiscal.

Cuadro No. 8
Clasificación de ingresos – Por procedencia de los recursos

INGRESOS PERMANENTES	INGRESOS NO PERMANENTES (FINANCIAMIENTO)
Ingresos Tributarios	Crédito interno neto
Ingresos Petroleros	Crédito externo neto
Ingresos no Tributarios	Uso de saldos, deuda flotante, otros
Transferencias Corrientes	Venta anticipada petróleo
Otros Ingresos, Autogestión	Cuentas por Cobrar

Nota: Considerando que el Bono de Desarrollo Humano se encuentra contemplado dentro del PGE como un gasto permanente, el cual no puede ser financiado por medio de un ingreso no permanente (financiamiento), únicamente se realizará un análisis de los ingresos permanentes y su evolución.

Fuente: Ministerio de Finanzas y Observatorio de la Política Fiscal.

Elaboración: Michelle Aguirre A.

Los ingresos permanentes (considerados como el total de ingresos dentro del Presupuesto General del Estado), se encuentran seccionados por el Ministerio de Finanzas en 5 cuentas principales, las cuales comprenden ingresos tributarios, petroleros, no tributarios, transferencias corrientes y otros ingresos o autogestión³³.

Analizando las cifras año a año³⁴, se pudo comprobar que desde el 2007, la recaudación tributaria tuvo una participación importante como generador de renta para el Estado. El crecimiento promedio anual de los recursos fiscales provenientes de impuestos fue del 20%, mientras que su aporte al total de ingresos superó el 48% durante los 7 años considerados, incrementando su significancia año a año, siendo así que para el año 2013, los ingresos tributarios contribuyeron con el 66,4% del total de ingresos estatales.

³³ Desde el año 2008, las cuentas “Transferencias de capital” y “Venta de bienes y servicios” no se encuentran considerados en el rubro de ingresos permanentes, por lo que, con fines analíticos, en el presente estudio, las cifras correspondientes a estas cuentas, para el año 2007, fueron agregadas al concepto “Otros ingresos”.

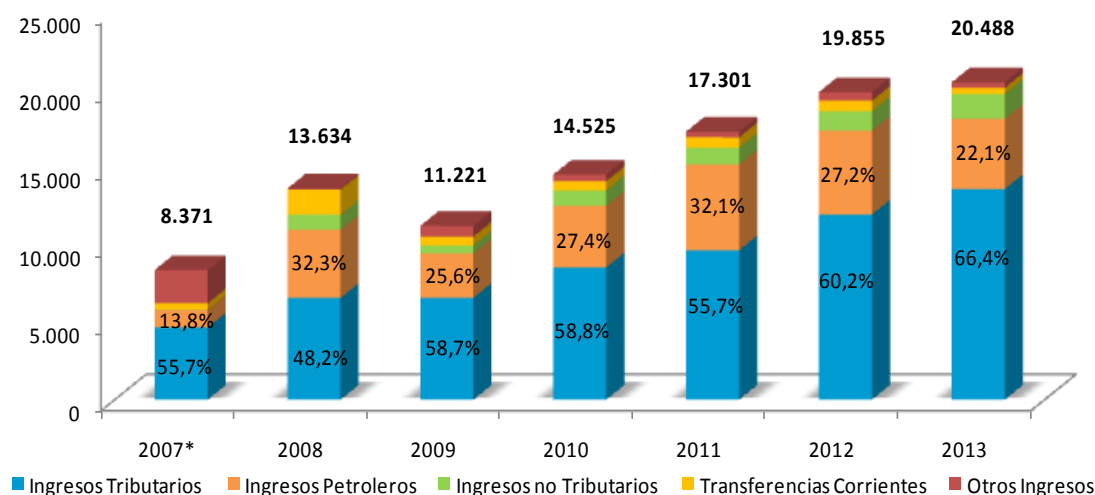
³⁴ Los valores tomados en cuenta correspondientes a los ingresos, comprenden los montos devengados para cada año.

Otra fuente importante de recursos fueron los ingresos petroleros, que a partir del 2008, mediante la aprobación de la Ley Orgánica para la recuperación del uso de los recursos petroleros del Estado y racionalización administrativa de los procesos de endeudamiento, ganó importancia dentro de los rubros que financian las actividades del Estado. Para 2007 y 2013, el crecimiento promedio anual de esta cuenta de ingresos fue de 51%, mientras que su participación dentro del total de ingresos fiscales osciló entre el 13%³⁵ y el 32%.

No obstante, cabe destacar que, a pesar de que los recursos petroleros constituyen un importante elemento dentro del Presupuesto, los ingresos que percibe el Estado por este concepto se encuentran atados al comportamiento del precio de crudo a nivel internacional, por lo tanto, al existir una falla en el mercado petrolero o una baja significativa en el precio, los valores tanto iniciales como codificados y devengados dentro del presupuesto pueden cambiar drásticamente en función a esta coyuntura.

Finalmente, los ingresos no tributarios, transferencias corrientes y otros ingresos, en conjunto, han reducido su participación dentro del presupuesto, gradualmente, al pasar del 30,5% de aporte en 2007 al 11,5%, y creciendo al 0,3% anual, lo cual refleja una intervención reducida en cuanto a ingresos fiscales.

Gráfico No. 13
Presupuesto General del Estado – Componentes de ingresos
2007-2013 (En US\$ millones y porcentajes)



Nota: Los valores corresponden a los montos devengados entre enero y diciembre de cada año.

*Con el fin de unificar las cuentas que comprenden los ingresos, el rubro “Otros ingresos” del año 2007 contiene los valores de las cuentas “Transferencias de bienes de capital” y “Venta de bienes y servicios”.

Fuente: Ministerio de Finanzas y Observatorio de la Política Fiscal.

Elaboración: Michelle Aguirre A.

³⁵ En el año 2007, la participación por recursos petroleros era marginal, dado que no existía ninguna ley que amparara el uso de recursos petroleros para el Estado ecuatoriano.

Considerando que, la recaudación tributaria es el componente que concentra la mayoría de ingresos fiscales, es importante exponer cuales son los tributos con mayor participación dentro del Presupuesto General del Estado.

Entre 2007 y 2013, el Impuesto al Valor Agregado– IVA³⁶, bordeó porcentajes superiores al 40% de participación dentro de los ingresos tributarios, lo cual es un comportamiento comprensible, dado que, la mayoría de bienes y servicios gravan este tipo de impuesto. Sin embargo existen algunas excepciones en cuanto a bienes y servicios libres de este tipo de gravámenes, entre estos productos de primera necesidad, servicios de salud, entre otros.

El segundo rubro con mayores cifras recaudadas es el Impuesto a la Renta, o el impuesto gravado sobre los ingresos; el mismo, mantuvo una participación menor a la obtenida por el IVA, sin embargo constituye un componente importante, de igual manera, en cuanto a ingresos fiscales.

Impuestos como el ICE, aranceles, Impuesto a la Salida de Divisas – ISD³⁷ y otros impuestos, reflejaron una moderada participación en cuanto a recaudación desde el año 2007.

Cuadro No. 9
Ingresos tributarios – Por tipo de impuesto
2007-2013 (En US\$ millones y porcentajes)

Tipo de impuesto / Año	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
IVA	53%	43%	45%	42%	44%	45%	45%
Renta	24%	36%	27%	28%	31%	28%	28%
ICE	5%	7%	7%	6%	6%	6%	5%
Arancelarios	15%	12%	11%	6%	10%	7%	8%
Salida de divisas	0%	0,5%	3%	4%	5%	10%	9%
Otros impuestos	4%	2%	10%	17%	4%	4%	5%
Total Ingresos Tributarios	4.665	6.570	6.582	8.538	9.642	11.958	13.599

Fuente: Ministerio de Finanzas, Observatorio de la Política Fiscal y Servicio de Rentas Internas.

Elaboración: Michelle Aguirre A.

2.1.2 Presupuesto General del Estado - Gastos

Los gastos que conforman el Presupuesto General del Estado, al igual que los ingresos, se encuentran comprendidos por egresos permanentes y no permanentes. Los egresos permanentes son

³⁶El Impuesto al Valor Agregado (IVA) grava al valor de la transferencia de dominio o a la importación de bienes muebles de naturaleza corporal, en todas sus etapas de comercialización, así como a los derechos de autor, de propiedad industrial y derechos conexos; y al valor de los servicios prestados. Existen básicamente dos tarifas para este impuesto que son 12% y tarifa 0%. (Servicio de Rentas Internas, 2015)

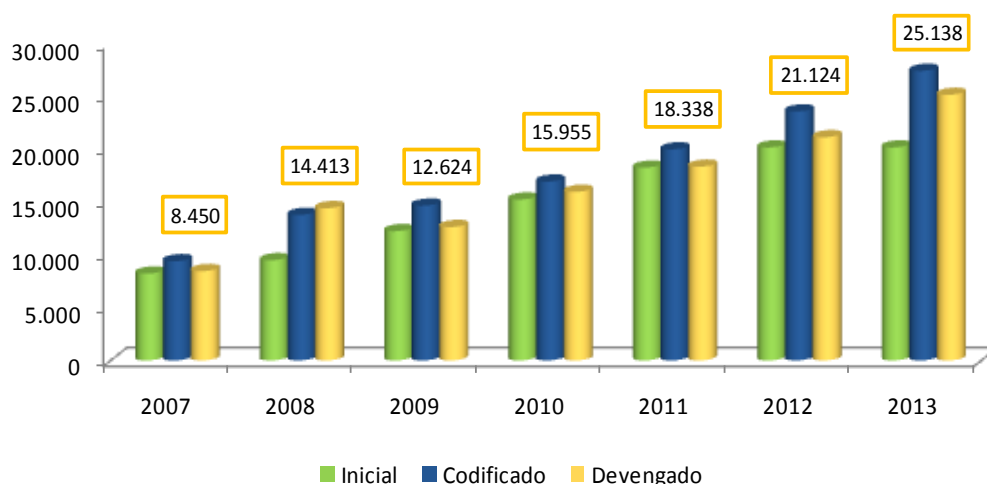
³⁷El Impuesto a la Salida de Divisas o ISD se emplea en el país desde el año 2008 como fuente de recaudación en base a la Ley Reformativa de Equidad Tributaria del año 2007. Este impuesto desde su aplicación ha modificado su tarifa, pasando del 0,5% al 5% en la actualidad.

desembolsos de carácter periódico, que contribuyen a la provisión continua de bienes y servicios a la sociedad, mientras que los egresos no permanentes, son catalogados como desembolsos de carácter excepcional.

Al igual que el análisis elaborado en función a los ingresos, para los años de análisis (2007-2013) se evidenció que el presupuesto inicial de gastos con respecto al codificado fue menor, mientras que los gastos devengados, es decir, los ejecutados al cierre de cada año, fueron menores a los codificados, exceptuando el año 2008; denotando que, los gastos efectivamente realizados fueron menores a los proyectados por el Ejecutivo.

Finalmente, entre 2007 y 2013, los gastos devengados crecieron en aproximadamente un 22% anual, evidenciando que los egresos se incrementaron a un ritmo más acelerado que los ingresos, los cuales, tuvieron un crecimiento promedio anual del 20%. El año 2013 cerró con un monto de gastos devengados de US\$25.488 millones, el periodo con los gastos más altos dentro del periodo comprendido en el presente estudio.

Gráfico No. 14
Egresos del Presupuesto General del Estado – Inicial, codificado y devengado
2007-2013 (En US\$ millones)



Nota: Los valores codificados se encuentran a diciembre de cada año, mientras que los valores devengados comprenden el acumulado enero-diciembre.

Fuente: Ministerio de Finanzas y Observatorio de la Política Fiscal.

Elaboración: Michelle Aguirre A.

Según el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, los gastos del Presupuesto General del Estado pueden ser clasificados en egresos permanentes o corrientes y egresos no permanentes o gastos de capital. Los mismos pueden ser desagregados dependiendo del destino de dichos desembolsos.

Los gastos permanentes o corrientes, son obligaciones continuas para el Estado, no por su monto desembolsado, sino por su periodicidad, es decir, comprenden un compromiso tanto mensual como anual, el cual debe cumplirse ineludiblemente.

Estos gastos, según el PGE, se encuentran divididos en 6 tipos, sueldos, bienes y servicios, transferencias corrientes, intereses, provisiones para reasignaciones y otros.

Por su parte, los gastos de capital, no permanentes, son desembolsos casuales, los cuales representan principalmente inversiones de carácter público.

Cuadro No. 10
Clasificación de gastos – Por tipo de desembolso

Gasto Corriente	Gasto Capital
Sueldos	Gobiernos Autónomos (GAD'S)
Bienes y servicios	Otros
Transferencias corrientes	
Intereses	
Provisiones para reasignaciones	
Otros corrientes	

Nota: Considerando que el Bono de Desarrollo Humano se encuentra contemplado dentro del PGE como un gasto permanente, únicamente se realizará un análisis de los componentes de gasto corrientes y su evolución.

Fuente: Ministerio de Finanzas y Observatorio de la Política Fiscal.

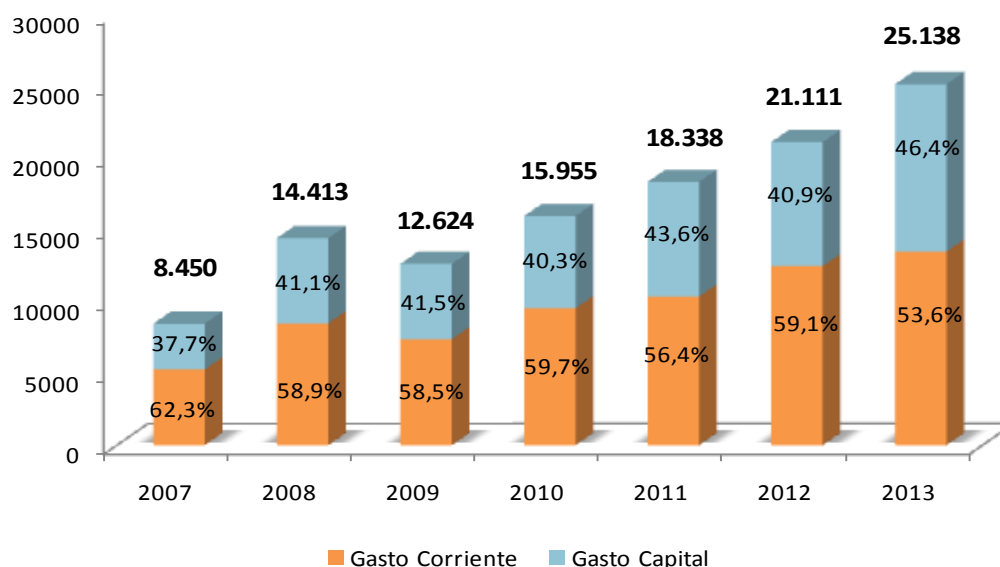
Elaboración: Michelle Aguirre A.

En cuanto a la clasificación de los gastos totales, entre 2007 y 2013, los gastos corrientes o permanentes presentaron un crecimiento promedio anual del 19,1%. Este tipo de gasto, sin embargo, ha perdido gradualmente participación conforme al progreso de los años analizados, pasando de 62,3% en 2007 al 53,6% en 2013, lo cual se tradujo en una reducción de aproximadamente 9 puntos porcentuales en su peso con respecto a los gastos totales del PGE.

Por otro lado, los gastos de capital, crecieron en un 27,4% promedio anual, de una manera más acelerada con respecto a los gastos corrientes. Esto, tomando en cuenta que han incrementado gradualmente su participación dentro del total de gastos, de 37,7% en 2007 al 46,4% en 2013.

La gestión gubernamental desde el año 2007, precedida por el Presidente Rafael Correa, ha hecho hincapié en la inversión pública, principalmente en proyectos de inversión nacional, lo cual, en parte, justifica el incremento del gasto de capital planteado dentro del presupuesto.

Gráfico No. 15
Presupuesto General del Estado – Componentes de gasto
2007-2013 (En US\$ millones y porcentajes)



Nota: Los valores corresponden a los montos devengados entre enero y diciembre de cada año.

Fuente: Ministerio de Finanzas y Observatorio de la Política Fiscal.

Elaboración: Michelle Aguirre A.

Al ser los gastos corrientes, gastos que realiza el Estado de manera permanente, es importante considerar el peso que genera cada uno de estos desembolsos. Desde el año 2007, más del 50% de gastos corrientes han sido destinados para el pago de salarios públicos, los cuales se intensificaron durante el año 2009, abarcando el 64% de los gastos corrientes.

Como segundo desembolso de mayor importancia se encuentran las transferencias corrientes, las cuales engloban, principalmente, aspectos como subsidios. Las cifras correspondientes a transferencias corrientes se han reducido paulatinamente, reflejando su punto máximo en 2008, mientras que 2013 fue el periodo con menor injerencia.

Otros rubros como bienes y servicios, pago de intereses, provisiones y otros corrientes participan con aproximadamente el 30% restante de gastos corrientes entre 2007 y 2013.

Cuadro No. 11
Gastos corrientes – Por tipo de gasto
2007-2013 (En US\$ millones y porcentajes)

Tipo de gasto Año	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Sueldos	53%	46%	64%	63%	63%	59%	59%
Transferencias Ctes	23%	30%	19%	19%	18%	19%	17%
Bienes y Servicios	7%	9%	10%	11%	12%	13%	15%
Intereses	16%	9%	7%	6%	7%	7%	9%
Previsiones para reasignaciones	0%	0,0%	0%	0%	0%	0%	0%
Otros Corrientes	0%	6%	1%	1%	1%	1%	1%
Total Gasto Corriente	5.264	8.484	7.382	9.529	10.345	12.472	13.471

Fuente: Ministerio de Finanzas, Observatorio de la Política Fiscal y Servicio de Rentas Internas.

Elaboración: Michelle Aguirre A.

Las transferencias corrientes abarcan, entre otros subsidios, el pago realizado a la transferencia monetaria condicionada denominada Bono de Desarrollo Humano, por lo cual la evolución del mismo y su participación dentro del Presupuesto General del Estado se analizará en el siguiente apartado.

2.2 Bono de Desarrollo Humano en el Presupuesto General del Estado

El Bono de Desarrollo Humano es considerado como un programa de asistencia social financiado, hasta el año 2012, en su totalidad por el Estado ecuatoriano. Ésta transferencia consta de autonomía financiera, por lo cual, se contempla el derecho a recibir de manera directa, oportuna, automática y sin condicionalidades los recursos monetarios que le corresponden, dada su participación y asignación en el Presupuesto General del Estado.

La formulación y la programación fiscal plurianual y anual, está a cargo del Sistema Nacional de Finanzas Públicas – SINFIP, el cual incorporando normas, políticas, operaciones, y en conjunto con organismos del sector público gestionan los ingresos, gastos y financiamiento público en el Ecuador. Dadas estas atribuciones, también es el encargado de formular la proforma del Presupuesto General del Estado.

Como se aprecia en el artículo 77 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (2010: 15) “el Presupuesto General del Estado es el instrumento para la determinación y gestión de los ingresos y egresos de todas las entidades que constituyen las diferentes funciones del Estado”; dentro de este presupuesto, se encuentran comprendidos los debidos justificativos de ingresos y gastos del Estado, estimaciones de gasto tributario, subsidios, pasivos contingentes, entre otros.

Adicionalmente, el 10 de diciembre del 2012, mediante Suplemento del Registro Oficial No. 847 se aprobó en la Ley Orgánica de Redistribución de los Ingresos para el Gasto Social, que en conjunto con el Reglamento para la Aplicación de la Ley Orgánica de Redistribución de los Ingresos para el Gasto Social, cuya reforma fue publicada en el Registro Oficial No. 877 el 23 de enero del 2013, tienen como objetivo, incrementar el valor que se transfiere mediante el Bono de Desarrollo Humano y la Pensión Asistencial para Adultos Mayores, de US\$35,00 a US\$50,00 a partir del año 2013.

Este aumento de recursos, según la Presidencia de la República del Ecuador, contribuiría a alcanzar los derechos a una vida digna a las personas beneficiarias, con el acceso a salud, educación, vivienda, vestido, alimentación y seguridad social; y de igual manera a la erradicación de la pobreza, promoción del desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos.

2.2.1 Bono de Desarrollo Humano como gasto

Como se evidenció en el apartado 4.1.2 del presente estudio, los gastos que contempla el Presupuesto General del Estado se clasifican en gastos corrientes o permanentes y gastos de capital. El Bono de Desarrollo Humano se encasilla, dentro del Presupuesto General del Estado, como un gasto corriente, y, posteriormente en una de las sub categorías que componen este tipo de gastos, denominada transferencias corrientes.

De igual manera, y siguiendo la información analizada en el apartado 4.1.2, las transferencias corrientes son consideradas como el segundo grupo de gastos con mayor significancia dentro del presupuesto, después del pago de salarios públicos, lo cual otorga gran significancia a todos los rubros que lo componen.

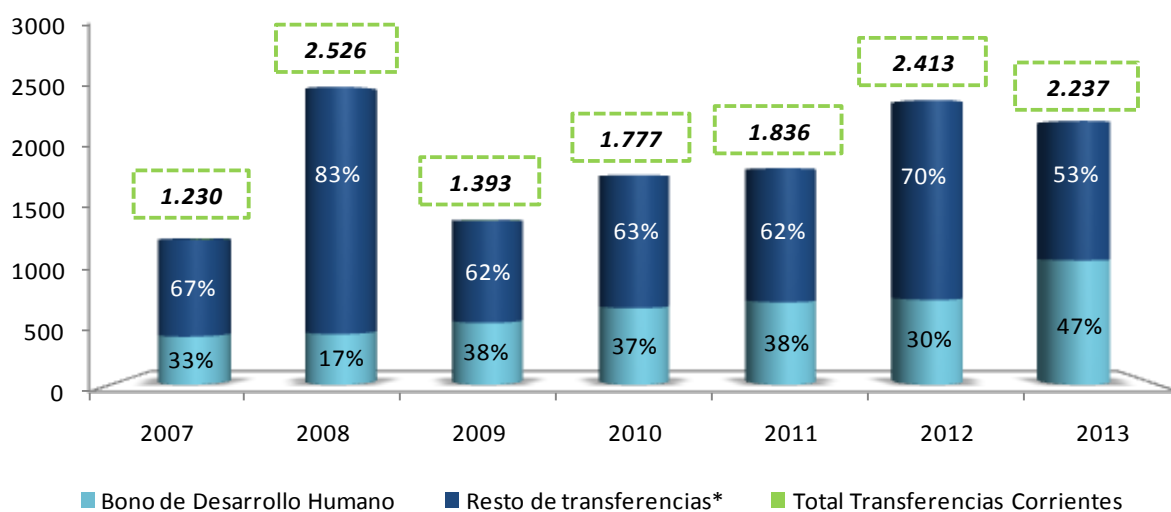
El presente gráfico, presenta la ponderación que posee el Bono de Desarrollo Humano dentro de las transferencias corrientes que efectúa el Estado.

El Bono de Desarrollo Humano es una de los desembolsos con mayor importancia a nivel nacional. Se puede apreciar como el mismo ha ganado significancia desde el año 2007, e inclusive concentra importantes recursos fiscales, restándole participación a otro tipo de actividades que son consideradas como transferencias corrientes para el Estado y que poseen, de igual manera, alta relevancia para un óptimo desenvolvimiento de sus actividades, como por ejemplo pagos al IESS, ISSFA, ISSPOL, subsidios, entre otros.

Dentro los 7 años analizados, los gastos destinados para el pago del Bono de Desarrollo Humano superaron el 30% del total de transferencias corrientes, con excepción del año 2008, dentro del cual, considerado el incremento de ingresos fiscales por el uso de recursos petroleros, los mismos fueron destinados al financiamiento de otros subsidios.

Gráfico No. 16

**Participación del Bono de Desarrollo Humano dentro del total de Transferencias Corrientes
2007-2013 (En US\$ millones y porcentajes)**



*El resto de transferencias engloba pagos al IESS, ISSFA, ISSPOL, subsidios, entidades descentralizadas, empresas públicas, entre otras.

Fuente: Ministerio de Finanzas y Observatorio de la Política Fiscal.

Elaboración: Michelle Aguirre A.

Sin embargo, el recargo que tiene este desembolso en las transferencias corrientes, depende de algunas variables exógenas.

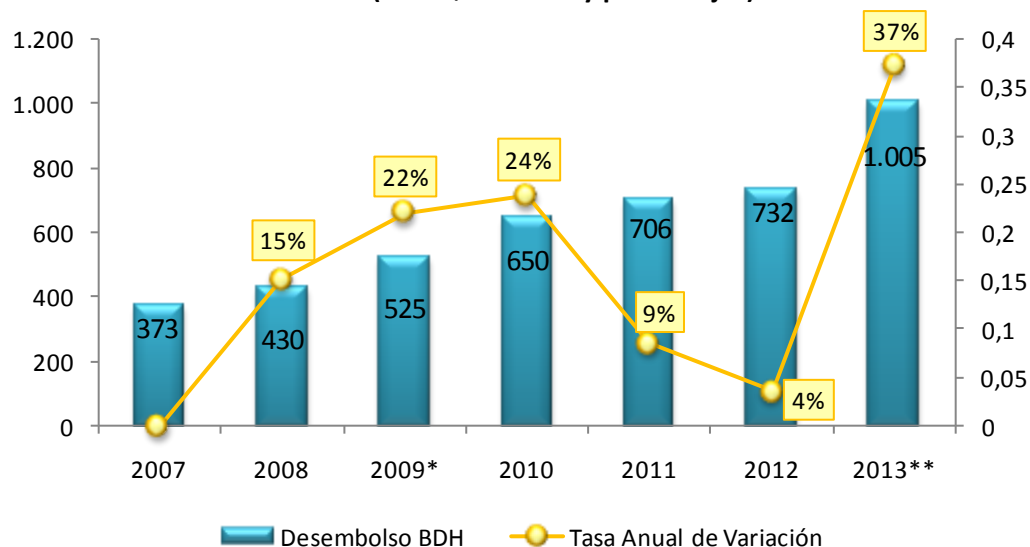
Primero, debido al hecho de que, el Bono de Desarrollo Humano ha modificado sus montos unitarios desembolsados, pasando de US\$30 en 2007, US\$35 en 2009 y US\$50 en 2013, esto provoca que incremente su participación dentro de los gastos corrientes y del Presupuesto General del Estado.

Segundo, si existe paulatinamente un aumento de beneficiarios, de igual manera, se incrementan los valores de gasto de esta transferencia corriente.

En valores nominales, los recursos destinados al Bono de Desarrollo Humano han presentado una tendencia creciente, a pesar de que, desde el año 2007, este desembolso funciona mediante corresponsabilidades de cierto grupo de beneficiarios (madres jefas de hogar), e incluye otros grupos vulnerables como discapacitados y adultos mayores.

En promedio, los montos totales transferidos desde el año 2007 hasta el año 2013, crecieron en un 18% anual, siendo el año 2013, el periodo que reflejó mayor tasa de variación con respecto a 2012 (37%). Este comportamiento se ve justificado debido al incremento de la transferencia mensual, la cual pasó de US\$35 a US\$50 por beneficiario.

Gráfico No. 17
Bono de Desarrollo Humano – Montos anuales desembolsados
2007-2013 (En US\$ millones y porcentajes)



*Bono de Desarrollo Humano se incrementa a US\$35 por beneficiario.

**Bono de Desarrollo Humano se incrementa a US\$50 por beneficiario.

Fuente: Ministerio de Finanzas y Observatorio de la Política Fiscal.

Elaboración: Michelle Aguirre A.

2.2.2 Bono de Desarrollo Humano como consolidado sectorial

Tal como se describió al inicio de este capítulo, el Presupuesto General del Estado puede ser plasmado por concepto de ingresos y egresos, sin embargo es posible contar con otro tipo de clasificaciones del presupuesto dependiendo del fin analítico y estadístico.

Para determinar la importancia en cuanto a la asignación de recursos otorgados por el Estado hacia el financiamiento del Bono de Desarrollo Humano, en el presente capítulo además de analizar esta transferencia como un componente de gasto, también se la figurará dentro de la clasificación del presupuesto por sectores.

El consolidado sectorial del Ministerio de Finanzas, provee otra visión de cómo se disponen los recursos fiscales hacia el financiamiento de diversas actividades públicas clasificándolas en 22 sectores³⁸; para el efecto se pueden dividir estas secciones en 2 categorías, sectores sociales y sectores en general.

Los sectores sociales comprenden las categorías de educación, inclusión económica y social, trabajo, salud y vivienda; mientras que, el resto de sectores se encuentra constituido por el tesoro nacional, legislativo, jurisdiccional, administrativo, ambiente, asuntos internos, defensa nacional, asuntos del

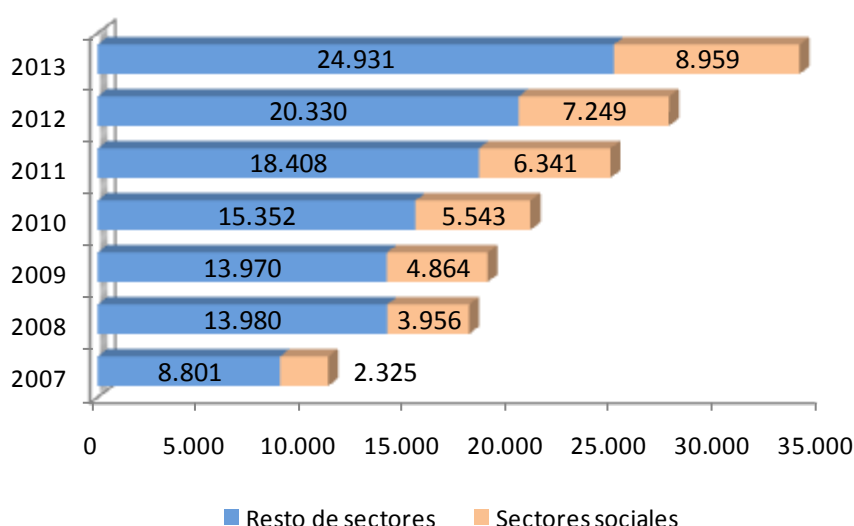
³⁸Desde el año 2010 se incluyen los sectores electoral y de transparencia y control.

exterior, finanzas, agropecuario, recursos naturales, comercio exterior, turismo, comunicaciones, electoral, transparencia y control, y otros organismos.

Examinando los montos destinados a cada uno de estos sectoriales durante el periodo 2007 – 2013, con respecto al Presupuesto General del Estado devengado a cada año, se pudo evidenciar que los sectoriales sociales han ganado significancia progresivamente bajo el mandato de Rafael Correa.

El crecimiento del presupuesto designado a sectores sociales fue de 26,6% en promedio anual durante los años estudiados, mientras que el resto de sectores presentó una variación promedio anual de 20,3%, menos acelerado que los sectores sociales. Se pudo concluir entonces que, los recursos del presupuesto nacional tuvieron como prioridad de destino secciones como educación, bienestar social, trabajo, salud y vivienda.

Gráfico No. 18
Presupuesto General del Estado – Por sectores
2007-2013 (En US\$ millones)



Fuente: Ministerio de Finanzas y Observatorio de la Política Fiscal.

Elaboración: Michelle Aguirre A.

El total de presupuesto destinado a los sectores sociales según la naturaleza del gasto, tanto como gasto corriente, inversión pública y financiamiento. Entre el periodo 2007 y 2013, el gasto corriente representó, en promedio el 75% del gasto ejecutado en sectores sociales, mientras el 25% restante se direccionó a actividades de inversión pública para el desarrollo de este sector en particular.

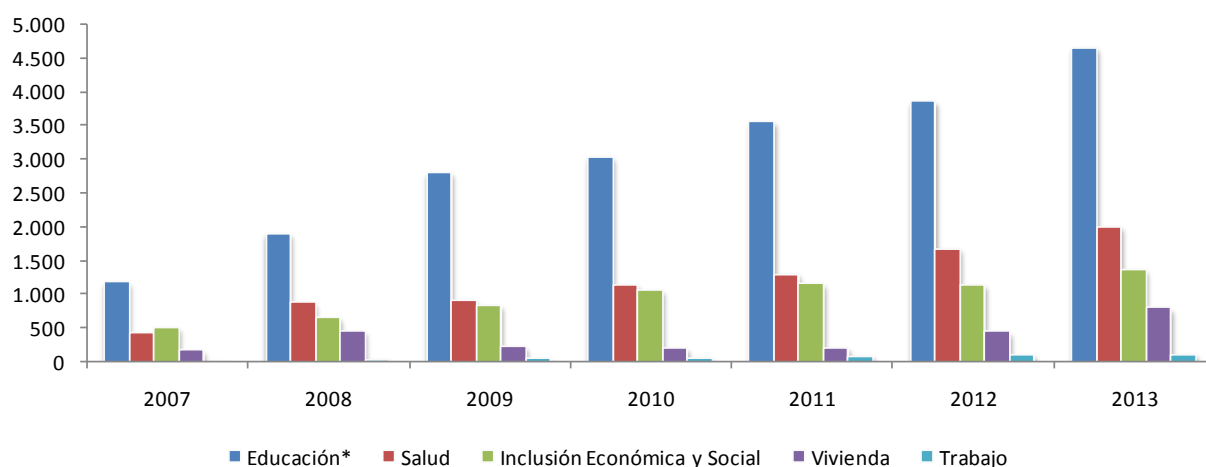
El Bono de Desarrollo Humano y otros programas de donaciones y transferencias se encuentran encasillados como gastos corrientes del sector, evidenciando así que, el Estado otorga prioridad al gasto corriente dentro del sector social por sobre el gasto de inversión, como obras públicas, infraestructura, entre otros.

Delimitando el presupuesto por sectoriales sociales, la división de educación, es la que, en los 7 años analizados abarcó mayor número de recursos para el desarrollo de sus programas e inversión

pública, respectivamente. El apoyo económico al sector salud, fue superada solo por el sector de inclusión económica y social en el año 2007, posterior a esto, para los años subsiguientes es considerado como el segundo grupo priorizado por el Estado en cuanto a sectores sociales.

La inclusión económica y social, se cataloga como el tercer grupo de mayor importancia con respecto a la inversión social, el Bono de Desarrollo Humano se encuentra comprendido en este sectorial, junto con otros programas y actividades de inversión pública, como recursos destinados al Instituto de la Niñez y la Familia (INFA), programas de seguridad alimentaria, diversos programas de protección social, construcción de albergues, centros infantiles, centros juveniles, etc.

Gráfico No. 19
Presupuesto General del Estado destinado a los sectores sociales
2007-2013 (En US\$ millones)



*Incluye universidades desde el año 2008.

Fuente: Ministerio de Finanzas y Observatorio de la Política Fiscal.

Elaboración: Michelle Aguirre A.

Por su parte, si se analiza únicamente la intervención del Bono de Desarrollo Humano dentro del presupuesto destinado a inclusión económica y social, los resultados reflejan que, dicha transferencia abarca el mayor porcentaje de recursos.

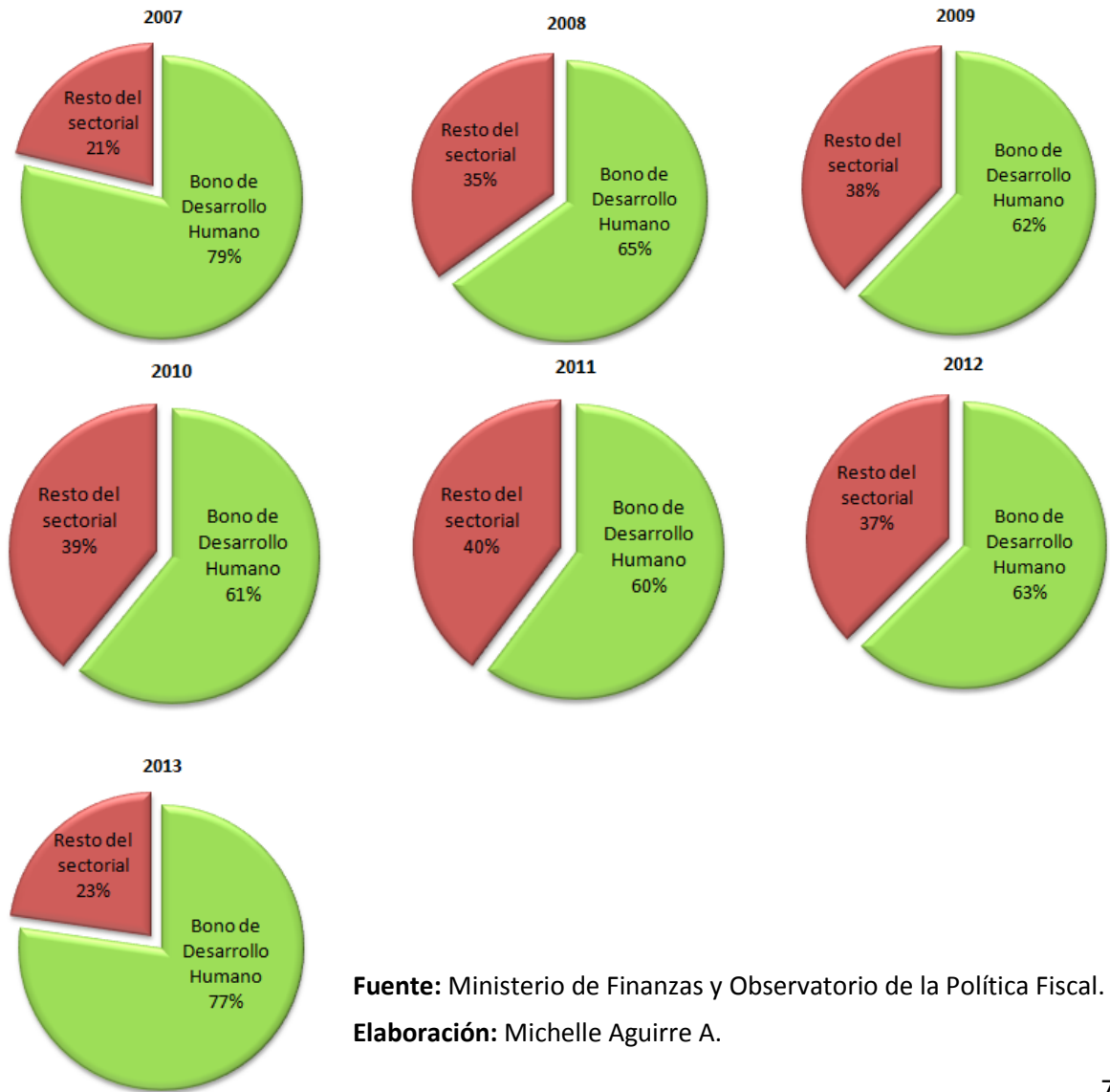
Desde el año 2007 hasta el año 2013, más del 60% de fondos designados para actividades con características de inclusión económica social, estuvieron concentrados en el desembolso del Bono de Desarrollo Humano, como una donación corriente.

Sin embargo, su participación ha sido volátil, incrementando y disminuyendo conforme a los años. Cabe destacar, que este comportamiento no evidencia que los recursos ejecutados por el Bono de Desarrollo Humano disminuyan, por el contrario, de acuerdo a los cambios de fondo como el aumento de la transferencia individual estos aumentan, el efecto es generado por el aumento del Presupuesto General del Estado año a año, y por consiguiente el aumento de presupuesto destinado al Sectorial de Inclusión Económica y Social.

Los años 2007 y 2013, comprendieron montos importantes para el Bono de Desarrollo Humano, dados los eventos trascendentales ocurridos en los mismos, como el cambio del bono a una transferencia monetaria condicionada en 2007 y el incremento en el desembolso de US\$35 a US\$50 por beneficiario en el año 2013; este hecho refleja que el aumento de beneficiarios como de montos desembolsados generan mayor peso por parte de este programa social en el Presupuesto General del Estado.

Por su parte, el resto de actividades financiadas ligadas a la inclusión económica y social, que como se mencionó anteriormente son programas relacionados con el Instituto de la Niñez y la Familia (INFA), programas de seguridad alimentaria, diversos programas de protección social, etc. Percibieron recursos importantes en 2008, 2009, 2010, 2012 y 2012; los años 2007 y 2013, fueron limitantes para estas actividades, debido a la mayor ponderación otorgada al financiamiento del Bono de Desarrollo Humano.

Gráfico No. 20
Participación del Bono de Desarrollo Humano dentro del Sectorial de Inclusión Económica y Social
2007-2013 (En porcentajes)



Fuente: Ministerio de Finanzas y Observatorio de la Política Fiscal.
Elaboración: Michelle Aguirre A.

Capítulo III

Aportes de la banca privada al financiamiento del Bono de Desarrollo Humano

3.1 Ley Orgánica de Redistribución de Ingresos para el Gasto Social

La Ley Orgánica de Redistribución de Ingresos para el Gasto Social, fue creada en el gobierno del Presidente Rafael Correa, con el fin de contribuir al financiamiento del Bono de Desarrollo Humano, principalmente mediante la imposición de reformas a la banca privada.

A diferencia de los ingresos que comprenden el PGE, los cuales cubren diversos gastos corrientes, los recursos obtenidos mediante esta ley serían destinados únicamente a costear la brecha entre US\$35 y US\$50, monto transferido por beneficiario del Bono de Desarrollo Humano desde el año 2013.

La mencionada ley, está constituida por cinco artículos, dentro de los cuales se detalla, que el incremento de los fondos monetarios se obtendría mediante la implementación de reformas tributarias aplicadas en las siguientes leyes ya existentes:

- Ley de Régimen Tributario Interno

Dentro del artículo 37 de la Ley de Régimen Tributario Interno, se acuerda que las sociedades que reinviertan sus utilidades en el país podrán obtener una reducción de 10% de la tarifa del Impuesto a la Renta sobre el monto reinvertido en activos productivos. La reforma estipula que las organizaciones del sector financiero popular y solidario sujetas al control de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria y las mutualistas de ahorro y crédito para la vivienda, podrán acceder a dicho beneficio, reduciendo el 10% de impuesto a la renta siempre y cuando reinviertan sus utilidades otorgando créditos para el sector productivo, sin embargo, las instituciones financieras privadas o bancos privados no tendrán derecho a este beneficio.

Adicionalmente, aplica el anticipo de Impuesto a la Renta, dirigido a instituciones financieras privadas, compañías emisoras y administradoras de tarjetas de crédito, sujetas al control de la Superintendencia de Bancos y Seguros (excepto mutualistas), las cuales, pagarán el 3% como anticipo de impuesto a la renta. Dicho avance podrá reducirse hasta el 1% mediante Decreto Ejecutivo en casos debidamente justificados. Las organizaciones del sector financiero popular y solidario sujetas al control de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (cooperativas), al igual que las mutualistas, se encuentran exentas de este anticipo.

- Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria en el Ecuador

Las reformas estipuladas en la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria en el Ecuador, se enmarcan principalmente en dos aspectos, el Impuesto a la Salida de Divisas (ISD) y el Impuesto a Activos en el Exterior.

En cuanto al ISD, se detalla que, en el caso de que los contribuyentes no hayan utilizado como crédito tributario de Impuesto a la Renta el ISD pagado por importaciones de materia prima, insumos y bienes de capital con fines productivos dentro de los últimos 5 años, podrá ser objeto de devolución por parte del Servicio de Rentas Internas. Previa solicitud y presentando las respectivas declaraciones de Impuesto a la Renta de los años en los que se llevaron a cabo los pagos de ISD por este concepto, el SRI dispondrá la devolución del impuesto pagado, ordenando la emisión de una nota de crédito, la cual será libremente negociable en cualquier tiempo y podrá ser utilizada para el pago del impuesto a la renta en los próximos 5 años.

Por otro lado, las modificaciones hechas al Impuesto a Activos en el Exterior, principalmente se basan en el incremento de la tarifa de este impuesto del 0,084% al 0,25% mensual aplicable a los fondos disponibles e inversiones domiciliadas fuera del territorio nacional. En el caso de que dichas captaciones o inversiones se mantuvieran o encontrasen ubicadas en paraísos fiscales la tarifa será del 0,35%. Sin embargo, al igual que el anticipo del Impuesto a la Renta, esta tarifa podrá ser reducida en casos justificados mediante Decreto Ejecutivo hasta el 0,1%.

- Ley General de Instituciones del Sistema Financiero

En la presente normativa, se procedió a modificar los aspectos correspondientes al sigilo bancario³⁹. Previamente las instituciones del sistema financiero solo podían dar a conocer sus operaciones, en términos globales, no personalizados ni parcializados, únicamente para fines estadísticos o de información. No obstante la reforma aplicada a esta ley, faculta al Servicio de Rentas Internas (SRI) a solicitar la información personalizada y parcializada sobre los depósitos y captaciones realizadas en las instituciones del sistema financiero; además, ésta información deberá ser entregada de manera directa, sin trámite o intermediación al SRI para fines de gestión, control, determinación y recaudación tributaria.

Adicionalmente, se concedió, a partir de la reformativa a ésta ley una nueva atribución a la Junta Bancaria; la misma podrá establecer el monto máximo de las remuneraciones de los administradores y representantes legales de las instituciones bajo su control.

- Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario

Al igual que las instituciones del sistema financiero, se modificó el sigilo bancario para las organizaciones del sector financiero popular y solidario, las cuales, tendrán la obligación de entregar al Servicio de Rentas Internas cualquier información que sea requerida para fines de gestión, control, determinación y recaudación tributaria.

- Ley de Creación del Servicio de Rentas Internas

Las entidades del sector público, las sociedades, las organizaciones privadas, las instituciones financieras y las organizaciones del sector financiero popular y solidario; y las personas naturales

³⁹ Las instituciones financieras receptoras de los depósitos y captaciones, sus administradores, funcionarios y empleados no podrán proporcionar información relativa a dichas operaciones sino a su titular o a quien lo represente legalmente. Ley General de Instituciones del Sistema Financiero.

estarán obligadas a proporcionar al Servicio de Rentas Internas toda la información que requiere para el cumplimiento de sus labores de determinación, recaudación y control tributario.

3.2 Aporte de la banca privada al financiamiento del Bono de Desarrollo Humano en el año 2013

En base a los balances generales de todos los bancos privados, presentados por la Superintendencia de Bancos y Seguros, se procedió a realizar un ejercicio con el fin de determinar cuáles fueron los aportes de la banca privada al financiamiento del Bono de Desarrollo Humano por concepto de tributos, los cuales se encuentran estipulados en la Ley Orgánica de Redistribución del Gasto Social.

Para el 2013, según los resultados obtenidos por este ejercicio de cálculo tributario, se determinó que, las reformas tributarias a la banca, lograron recaudar un total de US\$255,08 millones.

Cuadro No. 12

Ley Orgánica de Redistribución del Gasto Social – Impuestos recaudados por reformas a la banca privada

2013 (En US\$ millones y porcentajes)

REFORMAS A LA BANCA PRIVADA - LEY ORGÁNICA DE REDISTRIBUCIÓN DEL GASTO SOCIAL	Saldos	Porcentaje de impuesto	Total a pagar
Impuesto a los Activos en el Exterior (Cambio de tarifa al 0,25%)	1.705,88	0,25%	51,18
IVA por servicios financieros (Cambio de tarifa 0% a tarifa 12%)	359,56	12%	43,15
Eliminación de beneficios tributarios en el pago del Impuesto a la Renta*	314,27	23%	72,28
3% sobre los ingresos gravables*	2.949,05	3%	88,47
TOTAL PAGO TRIBUTOS			255,08

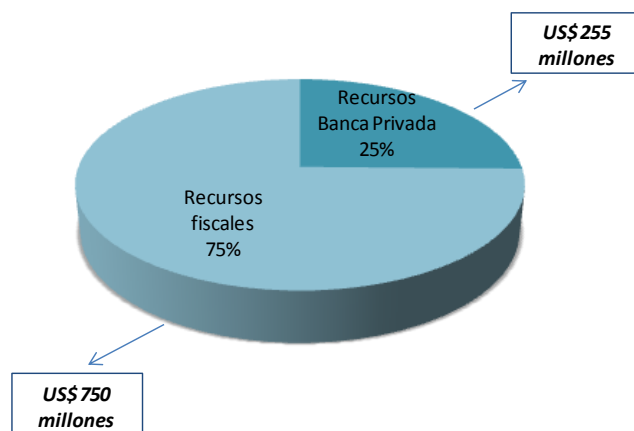
Fuente: Superintendencia de Bancos y Seguros y Asociación de Bancos Privados del Ecuador.

Elaboración: Michelle Aguirre A.

Si consideramos que el total desembolsado en 2013, para cubrir esta transferencia monetaria condicionada a nivel nacional fue de aproximadamente US\$1.005 millones, la contribución que efectuó la banca privada mediante el pago de estos tributos fue del 25%, mientras que el 75% restante fue financiado por recursos públicos, englobados en el Presupuesto General del Estado, como recaudación tributaria, ingresos petroleros, transferencias corrientes, autogestión entre otros.

Gráfico No. 21

**Participación de recursos destinados al financiamiento del Bono de Desarrollo Humano
2013 (En US\$ millones y porcentajes)**



Fuente: Ministerio de Finanzas y Observatorio de la Política Fiscal.

Elaboración: Michelle Aguirre A.

Cabe destacar que, gracias a la aplicación de estas reformas tributarias hacia la banca privada, el Bono de Desarrollo Humano incrementó su valor desembolsado por beneficiario de US\$35 a US\$50 en 2013. En términos nominales, en 2013 esta transferencia totalizó US\$1.005 millones en pagos, incrementando así US\$273 millones con respecto a 2012, cuando esta transferencia ejecutó un total de US\$732 millones en pagos a beneficiarios.

Si relacionamos el ejercicio con los US\$273 millones que se incrementaron en 2013 para el pago del Bono de Desarrollo Humano, se puede concluir que las reformas a la banca tuvieron un 93% de cobertura en cuanto al incremento de recursos para el Bono de Desarrollo Humano para este año.

3.3 Posibles implicaciones a la banca privada

El proyecto de ley, por medio del cual se aprobó la Ley Orgánica de Redistribución del Gasto Social, sostuvo que la banca privada en el Ecuador, es uno de los sectores con mayor capacidad contributiva y profuso crecimiento económico, que, según cifras oficiales, tuvo utilidades de US\$601 millones en 2011, lo cual impulsó a que sea como sujeto de una mayor carga tributaria, de acuerdo al principio de progresividad⁴⁰.

Sin embargo, el sector financiero privado, es vulnerable al igual que otros sectores, frente a esta reforma legal.

⁴⁰Art. 300.- El régimen tributario se regirá por los principios de generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria. Se priorizarán los impuestos directos y progresivos (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

El rol del sistema financiero es la intermediación financiera, captando recursos de los agentes superavitarios para agentes deficitarios, con el fin de que puedan ser destinados al consumo, al desarrollo comercial, microempresario, vivienda, educativo, etc. Generando un efecto multiplicador en la economía, lo cual es de vital importancia para dinamizar el crecimiento de un país.

El pago de tributos, tanto de anticipos de Impuesto a la Renta, así como el pago del Impuesto a la Renta, sumando el hecho de que, se eliminaron beneficios tributarios, por ejemplo del 10% por reinversión de utilidades, son un desincentivo para el sistema financiero privado y las instituciones que lo conforman, ya que al otorgar netamente montos importantes para el financiamiento fiscal se reducen las posibilidades de que la banca pueda destinar más recursos para capitalización, lo cual, como efecto en cadena limita el crecimiento de la cartera de créditos afectando de forma directa a la población y a la economía en general.

Dado que el sector financiero popular y solidario, mutualistas y sociedades financieras no se ven vulneradas por esta ley, también puede considerarse como discriminación y desigualdad de oportunidades que arremeten directamente hacia la banca privada.

El pago de 12% de IVA por servicios financieros, más allá de ser un desincentivo para los clientes es un desincentivo para los bancos que conforman el sistema financiero, debido a que este valor no sería asumido por los consumidores, sino más bien por cada institución bancaria.

Finalmente, en cuanto al incremento de la tarifa por fondos e inversiones en el exterior del 0,08% al 0,25% mensual, es una doble imposición generada a la banca, dado que ya existe un impuesto de 5% por salida de capitales, lo cual refleja doble impuesto gravado sobre la misma base imponible, perjudicando las operaciones en el exterior y las operaciones internas. Estos fondos disponibles en el exterior contribuyen a una mayor liquidez nacional y mayor cobertura a los depositantes.

En aspectos generales, estas imposiciones pueden desencadenar desconfianza para los agentes económicos, reducción de depósitos, reducción de créditos y desaceleración en el crecimiento económico.

Conclusiones

Según datos del Ministerio de Inclusión Económica y Social, los Beneficiarios del Bono de Desarrollo Humano encasillados en el grupo de madres jefas de hogar (transferencia condicionada), concentraron el grupo de beneficiarios con mayor participación dentro del programa social, concentrando más del 60% entre 2007 y 2013.

Desde el año 2007, las personas con discapacidad y adultos mayores, ganaron exposición e importancia en cuanto al programa de bienestar social, primero congregándolos como grupos vulnerables adscritos al Bono de Desarrollo Humano, y segundo por su incremento de adeptos, restando gradualmente participación a los beneficiarios de manera corresponsable o condicionados.

Las personas habilitadas al pago del Bono de Desarrollo Humano, entre 2007 y 2013, se congregaron en las provincias de Guayas, Manabí y Pichincha, lo cual en parte se encuentra ligado a la densidad poblacional de estas provincias y a sus condiciones de pobreza y vulnerabilidad.

Más del 50% de los ingresos permanentes del Presupuesto Nacional correspondieron a recursos tributarios, seguido por recursos petroleros y otros ingresos. El Impuesto al Valor Agregado –IVA y el Impuesto a la Renta son los tributos más importantes debido a sus montos de recaudación.

Dentro del Presupuesto General del Estado, la cuenta de gasto “Transferencias Corrientes”, que engloba el Bono de Desarrollo Humano, fue el segundo rubro con mayor empleo de recursos fiscales. En promedio el 21% de gastos corrientes se destinaron al pago de transferencias y donaciones.

De entre el total de transferencias corrientes ejecutadas por el Estado, el Bono de Desarrollo Humano, comprende la transferencia con mayor crecimiento en cuanto a montos otorgados. En el año 2007 se destinó US\$373 millones a este programa de bienestar social, mientras que en 2013 los valores concedidos fueron de US\$1.005 millones contemplados en el PGE, creciendo un 169%.

Existen dos variables determinantes para el aumento de recursos designados por parte del Estado para el financiamiento del Bono de Desarrollo Humano; el monto individual percibido por beneficiario y el número de beneficiarios.

El Estado presupuesta anualmente recursos destinados al Bono de Desarrollo Humano, buscando cubrir el mayor número de beneficiarios conforme a los montos individuales transferidos, los cuales han pasado de US\$30 a US\$35 en 2009, y de US\$35 a US\$50 en 2013. Sin embargo, entre 2007 y 2013, el año 2013 fue el único periodo que presentó una caída generalizada de beneficiarios.

La limitación de recursos fiscales, debido al incremento de US\$15 en la transferencia por beneficiario obligaría al Estado a recortar el número de personas habilitadas para el pago del Bono de Desarrollo Humano, a pesar de que, para cubrir esta brecha se implementó la Ley Orgánica de Redistribución de los Ingresos para el Gasto Social, misma que en 2013 aportó un total de US\$255 millones a este programa.

La implementación de la Ley Orgánica de Redistribución de los Ingresos para el Gasto Social, cumplió con el estimado de recursos que el Estado consideró para el financiamiento de esta transferencia

monetaria condicionada; más no se contemplaba una caída en el número de beneficiarios, por lo cual se concluye que el actual modelo de financiamiento del Bono de Desarrollo Humano es insostenible.

La insostenibilidad en el financiamiento se justifica por:

- Reducción en el número de beneficiarios: Si se tiene que reducir el número de personas habilitadas al pago no es sostenible.
- Alta dependencia de impuestos y recursos petroleros para el financiamiento del Bono de Desarrollo Humano: Según el Ministerio de Finanzas el 60% del Bono de Desarrollo Humano se financia con recursos tributarios, mientras que el 40% restante por ingresos petroleros y otros, por lo cual al depender de estos conceptos e incrementar el valor de transferencia genera incertidumbre en su financiamiento, el cual solo se mermaría en el corto plazo con una reducción de beneficiarios.
- Aporte de la banca privada: Las reformas direccionadas al sector financiero pueden influir a desacelerar el crecimiento de este sector, y, por consiguiente limitar los recursos que este pueda otorgar en el futuro a la transferencia. La banca privada, como se mencionó anteriormente, es un factor dinamizante en la economía, por lo cual al imponer obligaciones a la misma, se limita su capacidad de crecimiento, generando menor nivel de impuestos y transferencias corrientes insostenibles.

Recomendaciones

Una correcta focalización de los beneficiarios por parte del ministerio ejecutor, el Ministerio de Inclusión Económica y Social, es crucial para un óptimo manejo fiscal del Bono de Desarrollo Humano. Este procedimiento contribuiría a reducir la base de beneficiarios, excluyendo así a los ciudadanos que no requieran más esta transferencia por encontrarse sobre la línea de vulnerabilidad.

Adicionalmente, puede ser una oportunidad para abarcar más beneficiarios que requieran de esta transferencia, estimulando el desarrollo social, y ocasionalmente, reduciendo los recursos que precisa el Estado para el financiamiento del Bono de Desarrollo Humano.

Conforme a las exigencias económicas, el Bono de Desarrollo Humano puede reducir su monto de transferencia en el tiempo, sin embargo esta acción se traduciría en conflictos de aspecto político.

El Bono de Desarrollo Humano no es el único subsidio o transferencia otorgado por el Estado ecuatoriano, en el país coexisten diversos tipos de subsidios direccionados a ciertos grupos poblacionales, la mayoría a los habitantes en general. Entre estos subsidios (subsidio a los combustibles, a la seguridad social, subsidio eléctrico, subsidio a la vivienda, entre otros), el subsidio a los combustibles es uno de los más trascendentales, mismo para el año 2013 fue de US\$4.539 millones, según el Ministerio de Finanzas. Si para este año, el subsidio se hubiera reducido apenas el 5,7% para aprovechar estos recursos en el Bono de Desarrollo Humano, se hubiera cubierto un total de US\$259 millones aproximadamente, sin necesidad de implementar las reformas ya mencionadas a la banca privada.

Considerando que los sueldos y salarios son el rubro de gasto corriente más alto dentro del Presupuesto General del Estado, una reducción en este concepto, pudo ser en 2013, una medida alternativa para el financiamiento del Bono de Desarrollo Humano. Para este año el gasto en salarios del aparato burocrático fue de US\$7.892 millones, reduciendo el mismo apenas en un 3,3%, se hubieran obtenido un total de US\$260 millones, recursos que pudieron contribuir al financiamiento de esta transferencia corriente.

El año 2013, fue considerado como un periodo de bonanza petrolera para el país. Para este año, el precio presupuestado por barril de petróleo fue de US\$84,90, mientras que el precio real de mercado osciló entre US\$86,28 y US\$103,12; es decir existieron excedentes de ingresos por recursos petroleros.

Si sumamos la producción mensual de barriles de petróleo en el país, según cifras del Banco Central del Ecuador, durante el año 2013, se produjeron un total de 192 millones de barriles, mismos que, multiplicados por los excedentes de ingresos petroleros totalizaron US\$2.379 millones; si se destinaba apenas el 0,11% de estos excedentes, el Bono de Desarrollo Humano pudo contar con aproximadamente US\$262 millones de financiamiento para 2013.

Se recomienda que la carga impositiva para el financiamiento del Bono de Desarrollo Humano sea compartida, determinando otros sectores que, al igual que la banca privada, reflejen un crecimiento sostenible en el largo plazo, o en su defecto, una reestructuración fiscal basada en las alternativas

antes mencionadas, podrían financiar la transferencia, sin necesidad de aplicar impuestos direccionados a actividades productivas privadas.

Sin embargo, el presente estudio quiere hacer énfasis en el hecho de que, los subsidios o transferencias deben ser considerados como medidas paliativas o temporales, con el fin de mitigar debilidades de carácter temporal. En el año 1999, la aplicación del Bono Solidario tuvo como objetivo proteger a los sectores más vulnerables ante la crisis y la reducción de subsidios, más con el tiempo esta transferencia se justificó como una medida de desarrollo social, la misma que hasta la actualidad se continua ejecutando con los mismos objetivos, hacia el mismo grupo poblacional, logrando congregaciones de personas dependientes del Estado y partidarios políticos.

Referencias bibliográficas

- Anderson, James E (1971) **Política y economía**. México: Troquel
- Arriagada, Irma (2006) **Cambios de las políticas sociales: políticas de género y familia**. Comisión Económica para América Latina (CEPAL): División de desarrollo social, 119, DOI: 2519-P.
- Azarova, M.M (1977) **Antología de la economía política**. (Quinta edición) México: Ediciones de Cultura Popular.
- Barrera Vivar, Rafaela (2010) **Transferencias monetarias condicionadas (TMC): una herramienta de política social en América Latina. Análisis comparativo de programas aplicados: Brasil Bolsa Familia, México Oportunidades y Ecuador Bono de Desarrollo Humano (1995-2009)**, Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Ecuador.
- Cecchini, Simone y Madariaga, Aldo (2011) **Programas de Transferencias Condicionadas – Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe**. Comisión Económica para América Latina (CEPAL): División de desarrollo social, 95, DOI: 2497-P.
- Cuesta, José, Ponce, Juan y León, Mauricio (2003) **El subsidio al gas y el Bono Solidario en el Ecuador: simulando el paso de subsidios regresivos a transferencias progresivas**. Ecuador: SIISE-STFS.
- Dobb, Maurice (1945) **Economía política y capitalismo**. México: Fondo de Cultura Económica.
- Francke, Pedro y Cruzado, Edgardo (2009, mayo) **Transferencias Monetarias Condicionadas e Instrumentos Financieros en la lucha contra la Pobreza**. Recuperado de: <http://www.proyectocapital.org/es/component/phocadownload/category/1-documentos.html?download=38:franckecruzadotransferenciasmonetariascondicionadaseinstrumentosfinancierosenlaluchacontralapobrezacompleta> [Consulta: 03/11/2014].
- Habermas, Jurgen (1990) **Teoría de la acción comunicativa**. Segunda edición. Buenos Aires: Taurus.
- Hall, Anthony y Midgley, James (2004) **Social Policy for Development**. Londres: SAGE Publications Ltd.
- Hansen, Alvin Harvey (1973) **Política fiscal y ciclo económico**. México: Fondo de Cultura Económica.
- Hansen, Alvin Harvey (1960) **Teoría Monetaria y política fiscal**. (Segunda edición) México: Fondo de Cultura Económica.
- Jácome Hidalgo, Luis Ignacio (1998) **Políticas macroeconómicas, distribución y pobreza en el Ecuador**. Ecuador: CORDES.
- Lahera, Eugenio Parada (2002) **Introducción a las políticas públicas** Chile: Fondo de Cultura Económica.
- Lampis, Andrea (2010, febrero) Desafíos conceptuales para la Política de Protección Social frente a la pobreza en Colombia. **Revista de Estudios Sociales**. (41), Bogotá.

- Maldonado, Jorge Higinio y Moreno, Rocío del Pilar (2011) ***Los programas de transferencias condicionadas: ¿hacia la inclusión financiera de los pobres de América Latina?*** Perú: Bellindo Ediciones.
- Mathal, Koshy (2009, septiembre) ¿Qué es la política monetaria? ***Finanzas y Desarrollo***. 39 (153), México.
- Miliband, Ralph (1991) ***El estado en la sociedad capitalista***. Décimo Quinta edición. Buenos Aires: Siglo XXI ediciones.
- Montoro, Ricardo (1997) ***Política Social***. Madrid: McGraw-Hill, Interamericana de España.
- Mungaray, Alejandro y Valentini, Giovanna (1997) ***Políticas públicas y educación superior***. México: Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior – ANUIES.
- O’connor James (1974) ***Estado y capitalismo en la sociedad norteamericana***. México: Ediciones Periferia.
- Ortiz, Isabel (2007) ***Política Social- Guías de orientación de políticas públicas***. Naciones Unidas: Departamento de asuntos económicos y sociales. Recuperado de: https://www.google.com.ec/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CBwQFjAA&url=http%3A%2F%2Fesa.un.org%2Ftechcoop%2Fdocuments%2FSocialPolicy_Spanish.pdf&ei=t4I0VZy3B4KngwTA94DACA&usg=AFQjCNHuY3j4U7J8STAct2EPd0DzMG70XA&sig2=tJku-GYTxCWgS7k2uIHYiw&bvm=bv.91071109,d.eXY [Consulta: 23/09/2014].
- Pacheco Prado, Lucas (2009) ***Política económica: un estudio desde la economía política***. Quito: CODEU.
- Pacheco Prado, Lucas (2004) ***Política económica: un enfoque desde la economía política***. Quito: Letramía.
- Pacheco Prado, Lucas (1998) ***Política económica: concepciones y estrategias***. (Segunda edición) Ecuador: Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
- Pacheco Prado, Lucas (1989) ***Política económica en el Ecuador***. Ecuador: CIPAD-Publicaciones tercer mundo.
- Pacheco Prado, Lucas (1985) ***Economía política***. Ecuador: Publicaciones tercer mundo.
- Salama, Pierre y Pereira, Jaime (2005) ***Sistemas de protección social: entre la volatilidad económica y la vulnerabilidad social***. Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia.
- Salazar, Roberto y Hexagon Consultores (2008, diciembre) ***Diagnóstico de país: Ecuador***. Recuperado de: <http://www.proyectocapital.org/es/component/phocadownload/category/1-documentos.html?download=7:descargadiagnosticoecuador> [Consulta: 24/01/2015].
- Satriano, Cecilia (2006, septiembre) Pobreza, políticas públicas y políticas sociales. ***Revista Mad***. 3 (15), Chile.
- Somers, Harold Milton (1915) ***Finanzas públicas e ingreso nacional***. México: Fondo de Cultura Económica.

- Stein, Ernesto, Tommasi, Mariano, Echebarría, Koldo, Lora, Eduardo y Payne, Mark (2006) ***La política de las políticas pública***. México: Editorial Planeta
- Suárez Arboleda, Patricio Fernando (2009) ***Análisis comparativo de los programas de transferencias monetarias condicionadas en América Latina***, Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Ecuador.
- Vásconez, Alison, Córdoba, Rossana y Pabel, Muñoz (2005) ***La construcción de las políticas sociales en Ecuador durante los años ochenta y noventa: sentidos, contextos y resultados***. Comisión Económica para América Latina (CEPAL): División de desarrollo social, 105, DOI: 2275-P.
- Vásquez Ceballos, Cristo (2008, agosto) Dos modos de legitimidad gubernamental vía política social: como efecto (ex post) y en el proceso (ex ante). ***Espacios públicos***. 11 (22), México.
- Villatoro, Pablo (2005) Programas de transferencias monetarias condicionadas: experiencias en América Latina. ***Revista CEPAL***. 87 (86), Chile.
- Viracocha Guamán, Mónica Elizabeth (2011) ***El Bono de Desarrollo Humano, análisis del destino y uso de estos recursos y su incidencia en el bienestar de los beneficiarios, de la ciudad de Quito provincia de Pichincha periodo 2005-2009***, Universidad Politécnica Salesiana – Sede Quito, Ecuador.
- Zahler, Roberto (1989) ***Política monetaria y financiera***. Recuperado de: http://www.cieplan.org/media/publicaciones/archivos/45/Capitulo_02_P2.pdf[Consulta: 09/12/2014].